Otamar de Carvalho

DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Um problema político

COLEÇÃO
DIVERSIDADES REGIONAIS

Otamar de Carvalho

DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Um problema político

2ª edição

CAMPINA GRANDE - PB
2014

Aos companheiros da SUDENE,
de ontem e de hoje.
E aos que, no Brasil, continuam estudando e trabalhando pela administração do desenvolvimento, em bases regionais.

Sumário

PREFÁCIO

“É difícil exagerar com respeito ao Nordeste do Brasil.
Aí tudo escapa a explicações fáceis”
Primeira frase de Celso Furtado em A Fantasia Desfeita, de 1989.

Para mim é uma grande honra prefaciar este importante livro, que infelizmente vinha, há tanto tempo, com sua edição esgotada. Não apenas pelas qualidades da obra, mas também pelas inúmeras qualidades do seu autor. Difícil listar os qualificativos de Mestre Otamar. Com quase inigualável experiência no Brasil, tem mais de meio século na prática concreta de apreender e tentar transformar a realidade nordestina e brasileira, associada a uma ânsia incansável pelo saber científico com ampla erudição.

Busquei no início da prazerosa tarefa escolher uma palavra para sintetizá-lo e resolvi ficar com *criterioso*. Plagiei outro Mestre, Rômulo Almeida, que na histórica apresentação do livro utilizou esta expressão para falar da obra/criatura. Eu resolvi estendê-la também ao seu autor/criador.

A reedição deste livro já se justificaria plenamente pelo seu caráter histórico e pelo relato minucioso, só possível por quem vivenciou de perto todo o processo no Nordeste e em visita ao Sul da Itália. Se justificaria também pelo pioneirismo do estudo comparativo das duas mais importantes experiências mundiais de tentativa de enfrentamento das desigualdades regionais: Cassa per il Mezzogiorno e SUDENE.

Entretanto, penso que sua marcante atualidade está assegurada sobretudo pelos impasses e questões estruturais que assolam ainda hoje o(s) Nordeste(s), pois são problemas que continuam sem tratamento à altura, e sem resposta.... Esta recalcitrância da situação de extrema desigualdade relativa nordestina perante o conjunto nacional não deixa margem a dúvida sobre a oportunidade de trazer a um mais amplo público as problemáticas aqui tão bem esquadrinhadas.

A busca por decifrar a complexidade dessas duas regiões sempre despertou muito interesse no Brasil e na Itália, tendo diversos intelectuais se debruçado sobre suas especificidades, ressaltando o peso de seus legados históricos e de suas estruturas anacrônicas.

Lembremos os dois maiores, para verificarmos muitas semelhanças entre as duas "regiões-problema": Antonio Gramsci na Questão Meridional e Celso Furtado na Questão Nordeste.

O sardenho Gramsci tinha já realizado detalhada análise histórica do conjunto da Itália em Il Risorgimento. Ele ressaltou as dificuldades de ruptura com o passado, as interdependências e relações de poder, econômicas e de classe, entre o Norte e o Sul, e a hegemonia de determinado bloco histórico atrasado que impõem as recorrências, permanências e assimetrias entre as duas porções do desigual território italiano. Descreveu a sociedade meridional como marcada por uma massa amorfa e desagregada de destituídos e por grandes proprietários agrários. A massa encontrava-se "incapaz de dar uma expressão centralizada às suas aspirações e necessidades". Mas precisava "lutar contra os grandes proprietários, contra a natureza e contra a miséria".

Por sua vez, o paraibano Furtado, chamando o Nordeste de "a mais extensa área subdesenvolvida de todo o hemisfério ocidental", dedicou grande parte de suas pesquisas e vida pública à busca por decifrar as estruturas enrijecidas que concentram renda, riqueza e poder em um ambiente de baixo crescimento. O problema agrário secular e as diversas formas de imobilismos, rigidezes e violências engendravam um impressionante divórcio entre as formas de vida e

o contexto ecológico da região e um espaço regional em que o ecológico, o econômico, o social e o político se entrecruzam e entrelaçaram no processo de malformação estrutural da região. Furtado completa: "somente o planejamento permitiria introduzir a dimensão 'espaço' no cálculo econômico", orientando o alcance de horizontes de possibilidades mais amplos.

Quando reli o livro de Otamar, me chamou, de saída, a atenção a atualidade da expressão "planejamento e administração do desenvolvimento". Três palavras desgastadas, ao longo do tempo, sobretudo pela vitória do pensamento conservador nas ciências e na política, que foram juntadas pelo Autor naquela ocasião e que continuam mais do que decisivas. Três palavras unidas em uma ideia e uma prática tão necessária quanto pouco realizada nos últimos tempos. Além do mais, Otamar acrescentará à sentença "administração do desenvolvimento" o qualificativo "em bases regionais". Eu aproveitaria o ensejo da reedição desta obra tão criteriosa e proporia essa como a bandeira de todos aqueles que lutam por um Brasil que aprenda a valorizar as suas diversidades socioculturais e a combater estruturalmente suas inúmeras formas de desigualdades sociais e espaciais: Mobilizemo-nos pelo "planejamento e administração do desenvolvimento em bases regionais"!.

Ao longo do livro é bem lembrada a necessidade de atenção às "formas utilizadas para a intervenção extraordinária em duas regiões deprimidas" (grifo intervenção extraordinária por considerar fundamental essa rica expressão!). O enfrentamento frontal às reiteradas desigualdades presentes em espaços periféricos subdesenvolvidos e dependentes só pode se dar efetivamente com capacidade estatal adequada, com intencionalidade técnica potente e legitimada políticamente. Com certeza as forças de mercado não realizarão com automatismo tal tarefa, como querem os neoliberais.

Apenas visões abrangentes e estruturais da problemática regional podem construir diagnósticos que logrem apreender devidamente a realidade concreta. Vem da formação teórica histórico-estrutural

de Otamar, e de sua enorme experiência na burocracia estatal, bem articular desenvolvimento rural, os processos migratórios, a dimensão ambiental e o planejamento regional, dentre aquelas múltiplas facetas do processo de desenvolvimento. Capacidade de abordagem necessária, mas cada vez mais escassa entre pesquisadores, consultores e "gente do Estado". Pontuaria aqui a sua lembrança em várias passagens das implicações sociais e econômicas de não se ter avançado na implementação de programas mais ousados de reestruturação e fortalecimento da agricultura e pecuária da região.

Já Rômulo lembra de início, e Otamar trabalhará em todo o livro, as marcantes heterogeneidades estruturais presentes nas áreas subdesenvolvidas da Itália e do Brasil, demonstrando que as formas e dimensões da desigualdade são variadas e se entrelaçam. Chamo aqui atenção para a importante afirmação do primeiro de como "a concentração da renda determina uma estrutura produtiva espacialmente concentrada". Portanto, com dificuldade de gerar estruturas ocupacionais e urbanas mais descentralizadas, sólidas, dinâmicas e de qualidade.

Rômulo lembra que quando a Sudene de Celso Furtado foi criada, "os governadores não eram interventores" da ditatura. Me espanta a atualidade de suas críticas às estratégias de combate às disparidades regionais em que "o voluntarismo de algumas políticas ou programas se choca com a dura realidade das estruturas de dominação e concentração".

Por falar em atualidade de palavras ditas há exatos 35 anos, Otamar começa lembrando "o divórcio gradativo entre os centros de decisão e os elementos catalisadores das necessidades e expectativas das comunidades locais, em suas diferentes dimensões espaciais".

Otamar nos informa que Celso Furtado defendeu, em seminário de discussão do GTDN, com a presença do Presidente Juscelino Kubitschek, que os dois grandes eixos de ação deveriam ser "criar uma economia resistente às secas e reestruturar a economia agrária,

intensificando os investimentos industriais". Apenas assim poderia ser superada a estreiteza do diagnóstico da "saída hidráulica" e das "obras emergenciais contra as secas".

Muitas ideias lançadas por Rômulo em 1951/1953, como a proposta de criação da Comissão Nacional de Planejamento do Nordeste, no âmbito da assessoria de Getúlio Vargas, são aí desenvolvidas quando se cria o GTDN, em 1956.

Em um sistema socioeconômico frágil, instável e sujeito a crises, como o nordestino, a coordenação dos investimentos públicos na região e a articulação entre as inversões estatais e as privadas na região seriam fundamentais.

Tal esforço planejador, de intervenção extraordinária, deveria criar antídotos a "uma transferência inter-regional de recursos que apenas favorecesse a concentração de renda na região beneficiada, em lugar de contribuir para uma melhoria da renda real das camadas mais pobres da população". Neste contexto Otamar afirma a importância em se "verificar se a preocupação dos governantes é maior com a velocidade de crescimento do produto ou com a direção assumida pelo processo de desenvolvimento". Mais uma afirmação atualíssima!

Visando constituir um aparato planejador com capacidade coordenativa e sistêmica, tanto a "Cassa", quanto a Sudene, foram estruturadas como instituições autônomas, subordinadas diretamente à Presidência da República. Uma importante marca das duas foi a preocupação com a montagem de equipes técnicas altamente qualificadas.

Otamar contará e examinará criteriosamente a longa história, desde a concepção até o esvaziamento político, financeiro e técnico das duas instituições.

Embora a "Cassa" tenha tido uma vida muito mais duradoura, com o projeto original da Sudene tendo sido atropelado pelo regime militar desde 1964, em ambas, com o passar do tempo, persistiu a

tendência em se transferir para órgãos setoriais atividades que deveriam ser do órgão coordenador da política regional.

No caso do Brasil, com a criação em 1972 do Sistema de Planejamento Federal, "esperava-se que os planos regionais passassem a ser legitimados por instrumento adequado", porém, apesar da rica estrutura institucional herdada, toda essa iniciativa se frustrou.

Otamar bem ressalta os limites e os constrangimentos de uma restrita política regional de desenvolvimento regional, com a centralização autoritária das ações naquele momento, com "o deslocamento das decisões sobre problemas locais para o centro nacional do sistema (...) com o processo de intervenção conduzido segundo esquemas de políticas específicas de desenvolvimento regional". Afirma que passados os riscos "sociopolíticos" ao sistema nacional (exemplo das Ligas Camponesas), essas instituições tenderam ao esvaziamento.

Ao reler os ensinamentos de Otamar me lembrei como o documento, de 2003, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ressalta adequadamente logo no seu início a questão lembrada a todo momento no livro de que "as políticas locais e sub-regionais precisam se articular e encontrar nexo na política nacional".

Otamar conclui primorosamente o livro dizendo que – embora a Cassa per il Mezzogiorno e a SUDENE tenham sido esvaziadas de suas concepções originais – "não se pode negar a contribuição que elas prestaram no sentido de manter o interesse e a atenção das comunidades locais sobre a necessidade de serem redefinidas as funções dessas regiões no processo de desenvolvimento regional".

A análise criteriosa das semelhanças e particularidades de cada uma dessas fundamentais experiências de construção do "planejamento e administração do desenvolvimento em bases regionais", em duas das áreas mais deprimidas do planeta, permite-nos tentar aprender com os acertos, mas, sobretudo, com erros do passado, e lutarmos

pelo enfrentamento dos mecanismos e forças sociopolíticas produtoras e reprodutoras do atraso estrutural.

Rio de Janeiro, julho de 2014

Carlos Antônio Brandão
Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ.
Bolsista CNPq. Cientista do Nosso Estado Faperj.
Coordenador do Observatório Celso Furtado para o Desenvolvimento Regional do CICF.

APRESENTAÇÃO

É inegável que existe uma crise no Nordeste. Não que houvesse sido inútil a ação da SUDENE. A crise seria maior sem esta. E a ação da SUDENE teria alcançado efeitos mais amplos – quem sabe, a própria meta de autossustentação do processo de desenvolvimento nordestino – não fosse o indiscutível esvaziamento que sofreu a entidade regional, sob o ponto de vista político, de que decorreu o financeiro e o técnico.

Na época da criação da SUDENE, os governadores tinham a autoridade do mandato popular, não eram interventores e a praça era do povo. As Ligas Camponesas se formavam, amedrontando a oligarquia, inclusive do Sul. Isso explica a força e a seriedade com que se iniciou a SUDENE, com seu Conselho Deliberativo e a pujança da Superintendência sob o comando de Celso Furtado. Daí resultaram, ao lado de nossos quadros e ideias, e um novo clima de confiança, a realidade concreta dos incentivos fiscais. E o Nordeste começou a reativar-se, podendo de logo contribuir para a própria retomada do ritmo de atividade econômica no Centro-Sul (na quadra crítica de 1965-1967), através da sua nova demanda de equipamentos materiais e mesmo artigos de consumo. Mas, enquanto se ampliavam os recursos dos incentivos fiscais, deterioravam-se as condições da SUDENE, correspondendo a perda de substância política do Nordeste a uma política de concentração de renda a nível nacional que, direta e indiretamente, faz do Nordeste a maior vítima. Diretamente, por ser o Nordeste o grande bolsão de pobreza. Indiretamente, porque a concentração da renda determina uma estrutura produtiva espacialmente

concentradora, aglomerando indústrias (aliás menos empregadoras) e serviços em grandes centros.

O modelo econômico brasileiro, assim, não apenas levou a uma menor atenção ao Nordeste, mas anulou o efeito das residuais medidas e intenções de redução dos desequilíbrios regionais. O voluntarismo de algumas políticas ou programas se choca com a dura realidade das estruturas de dominação e concentração.

O esvaziamento da SUDENE não se deveu a uma hipotética inviabilidade do Nordeste, no momento histórico. Pois verificou-se no exato momento em que havia projetos que absorveriam os recursos dos incentivos, ao contrário das previsões de muitos derrotistas, e em que os indicadores de crescimento e outros eram muito esperançosos, justificando a expectativa de uma escalada progressiva. Mesmo os números sobre empregos gerados na indústria eram importantes (ao contrário do que indicam analises superficiais), se considerarmos a tendência declinante nos ramos tradicionais – açúcar, tecidos, couros – e o fato de muitos projetos de modernização, criando condições de competição e sobrevivência, resultarem em menor número de empregos indiretos. Ou seja, em termos dinâmicos, mesmo com muito a desejar, o Nordeste estava reagindo bem à terapêutica, quando lhe foram retirados os meios de plena recuperação.

Essa historia mostra que as soluções para o Nordeste estão em dois planos: o das políticas regionais dentro do que é possível no chamado modelo brasileiro de desenvolvimento, que é concentrador por sua natureza; e o da mudança e ampliação do espaço político no primeiro plano, mas o segundo é mais decisivo.

O problema do Nordeste está ligado ao da má distribuição de renda e da riqueza no Brasil, injustificável em termos de recursos nacionais e de uma política de desenvolvimento nacional, pois que essa Região é o maior depósito e a maior exportadora de pobreza. Já hoje interessaria às próprias regiões mais ricas, onde a absorção dos imigrantes está ficndo penosa, danificando as cidades e comprometendo

o bem-estar das áreas urbanas acomodadas, uma reversão do processo de concentração da renda e de concentração espacial, conforme expressam os seus interpretes mais lúcidos, entre os quais se destaca o Eng. Figueiredo Ferraz. Mas infelizmente a dinâmica da concentração, os interesses imediatistas a ela ligados, a própria capacidade de isolamento e evasão das elites relativamente ao assédio da marginalidade urbana retardam tal reversão.

Estamos, sem dúvida, numa quadra em que é preciso cuidar do Nordeste nos dois planos. Nesse quadro, os debates sobre os problemas da Região e a experiência de desenvolvimento regional são de grande oportunidade. Uma contribuição valiosa vem dar o livro de Otamar de Carvalho, *Desenvolvimento Regional, um Problema Político,* no qual aborda problemas de política e administração do desenvolvimento regional e confronta as experiências da e da SUDENE.

Esse trabalho prestará um grande serviço neste momento de retificação de rumos, graças à revisão histórica que realiza, às informações abundantes e criteriosas que fornece sobre os dois problemas regionais nos contextos dos planejamentos nacionais e, finalmente, às ideias que nos oferece o autor, com sua rica vivência no Brasil, partindo do Ceará para a SUDENE, e daí para cursos sobre desenvolvimento no exterior e o estudo comparativo de outras experiências regionais no mundo todo. Entre estas, a da Cassa per il Mezzogiorno foi a que mais influência exerceu no Brasil. Pouco ou mal conhecida entre nós, o serviço que Otamar de Carvalho presta à cultura brasileira ao expô-la e analisá-la em confronto com a da SUDENE merece o maior encômio.

Rômulo Almeida
Salvador, janeiro de 1979

NOTAS SOBRE O AUTOR

Otamar de Carvalho nasceu, em 1937, no Município de Senador Pompeu, Estado do Ceará, localizado numa das áreas mais intensamente afetadas pelas secas nordestinas. Seu pai (Otávio) era um artesão de ofícios variados (sapateiro, carpinteiro, marceneiro) e sua mãe (Maria Stela), mãe mesmo. Em 1946, mudou-se para Fortaleza com a finalidade de estudar. Seu curso secundário foi feito no Liceu do Ceará, no período 1948-1955. Posteriormente (1957), entrou para a Escola de Agronomia da Universidade Federal do Ceará, graduando-se em 1960.

No período 1956-1960, dedicou grande parte de seu tempo a atividades teatrais, passando neste sentido por boas experiências junto a vários grupos de teatro amador, cabendo destacar as realizadas no Teatro Escola do Ceará e no Teatro Universitário do Ceará, que exerceram grande influência em sua vida.

Graduado em agronomia, começaria sua vida profissional como extensionista agrícola, trabalhando na Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural de Pernambuco-ANCARPE, por pouco mais de um ano, no Município de Belém do São Francisco, situado às margens do Rio São Francisco. Esse trabalho, além de propício a um melhor conhecimento da realidade rural do Nordeste, não deixou de funcionar como uma necessária volta às origens.

Como a maioria dos nordestinos, embora com anel no dedo, sonhou com as possibilidades do Estado de São Paulo. Por isso largou o Sertão do São Francisco, em 1962, dirigindo-se para a grande cidade.

Mas logo se deu conta de que um regresso à terra constituía a melhor opção, particularmente tendo em vista a oportunidade que a SUDENE lhe oferecera de participar da experiência pioneira de colonização iniciada pelo Projeto de Povoamento do Maranhão, que representava um dos elementos básicos da política de redistribuição espacial da população regional, concebida por aquela Instituição.

Em 1963, deixou o Maranhão para fazer um curso sobre Desenvolvimento Econômico, em Recife. Dessa data até 1972 continuou trabalhando na SUDENE, na Capital pernambucana. Suas atividades durante esse decênio relacionaram-se a trabalhos de planejamento agrícola e de planejamento regional. Aproveitou sua permanência em Recife para fazer o curso de economia, concluído em 1969, na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Pernambuco. Cumpria assim uma vontade antiga, ao mesmo tempo em que ampliava suas possibilidades profissionais.

Na SUDENE, exerceu as funções de assessor do Superintendente e de Diretor da Assessoria Técnica da Autarquia (período 1970-1972). Em 1972, foi requisitado pelo Ministério do Interior-Minter, a convite de Henrique Brandão Cavalcanti, Secretário-Geral do Ministério, para trabalhar em Brasília, onde se encontra até hoje. Junto àquele Ministério desempenhou as funções de Secretário-Geral-Adjunto para Assuntos de Pesquisa e Programação e de Secretário de Planejamento e Operações, Secretaria na qual permaneceu até março de 1979.

De 1979 a 1980 ocupou o cargo de Secretário de Agricultura e Abastecimento do Ceará, no Governo Virgílio Távora.

Fez o Doutorado em Economia pela Universidade Estadual de Campinas-Unicamp, em São Paulo, no período de 1980 a 1985, defendendo tese em dezembro de 1985.

Integrou a equipe do IPLAN-IPEA, em 1985, onde permaneceu até 1986. Como Coordenador de Planejamento Regional do IPLAN-IPEA, coordenou os trabalhos do capítulo dedicado ao desenvolvimento

regional e urbano do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR), para o período 1986-1990.

Colaborou com o Programa Nacional de Irrigação-PRONI, no período 1986-1988, e foi responsável pela elaboração de vários dos seus planos e programas, com destaque para o Plano Quinquenal de Irrigação (1990-1995).

Foi Coordenador de Planejamento da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba-Codevasf de 1990 a 1992, ano em que se aposentou do serviço público federal. Nessa última empresa foi técnico de 1977 a 1992.

Atua, presentemente, como consultor independente, tendo trabalhado para instituições como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura-FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, Organização dos Estados Americanos-OEA, Organização das Nações Unidas para a a Educação, a Ciência e a Cultura-UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA (Inter-american Institute for Cooperation on Agriculture, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas-DNOCS, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba-Codevasf, Agência Nacional de Águas-ANA, Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Centro de Gestão de Estudos Estratégicos-CGEE, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação-MCTI, e para empresas privadas como a Concremat Engenharia e a Ibi Engenharia.

É Membro Titular da Academia Brasileira de Ciência Agronômica-ABCA, desde 2013.

Casou-se em 1963 com Ana Maria Matos Carvalho, psicanalista, com quem vive até hoje (2014). Têm dois filhos: André Felipe

(casado com Patrícia) e Alexandre (casado com Flávia) e cinco netos – Felipe, Miguel e Ivan (filhos de André Felipe e Patrícia) e Luíza e Laura (filhas de Alexandre e Flávia) –que valorizam e alegram suas vidas.

AGRADECIMENTOS

Este livro dificilmente teria sido elaborado, pelo menos com as reflexões tranquilas que o caracterizam, não fora a compreensão, o estímulo e o apoio constantes que minha esposa, Ana Maria, e meus filhos, André Felipe e Alexandre, me prestaram durante mais de um ano. Ana Maria leu e sugeriu modificações significativas sobre o texto básico, feitas sempre com o propósito de torná-lo mais claro. Trata-se de divida de gratidão que, não podendo esquecer, procurarei retribuir adequadamente sempre que necessário.

Outras pessoas colaboraram produtivamente comigo. Dentre elas registro, inicialmente, as contribuições de George Martine, consultor das Nações Unidas, para assuntos de migrações internas, junto ao Ministerio do Interior, que leu e releu varias partes dos originais, sugerindo e apontando lógicas e oportunas modificações. Sua cooperação foi mais importante na medida em que ele já estava familiarizado com minhas ideias e formas de expressão, pois trabalhmos juntos por quase quatro anos. Jean Pierre Bariou, perito das Nações Unidas em planejamento regional, que já cumpriu duas missões sobre o assunto junto à SUDENE, e companheiro de estudos sobre essa matéria, durante mais de três anos, também apresentou importantes contribuições e estímulo permanente.

Outras sugestões valiosas sobre várias partes do trabalho foram feitas pelos companheiros e amigos Luiz Fernando Correia de Araujo (da SUDENE), Amaury de Castro e Silva, Ricardo Hernane Pires e José Belizário Nunes (todos eles do Ministério do Interior), que também se interessam pelo estudo dos assuntos aqui examinados. As pesquisas

bibliográficas realizadas teriam sido bem mais difíceis sem a colaboração prestada por Murilo Mota Filho, Neuza Dourado Freire, Terezinha das Graças lves Constantino (também pertencentes ao Ministério do Interior), Sílvia Augusta Marques (da SUDENE) e César Muniz Filho (da SUDESUL). Este último colocou à minha disposição todo o material de que dispunha sobre a Cassa per il Mezzogiorno, onde esteve durante três meses, em 1977, para estudar as experiências efetuadas no campo do desenvolvimento regional por essa Entidade. Terezinha Constantino colaborou ainda na organização da bibliografia das diversas obras consultadas.

Registro especial devo fazer ao amigo Rômulo Almeida, pesquisador de reconhecidos méritos a respeito de assuntos ligados ao desenvolvimento brasileiro e do Nordeste, por ter aceito a incumbência de fazer a apresentação deste livro, na qual expressa, embasado por sólida experiência, suas opiniões sobre as matérias aqui tratadas.

Os trabalhos de datilografia foram realizados por Luzinete da Cunha Leal e Maria do Carmo Menezes. Ao mestre Israel Quirino do Nascimento, dedicado profissional e ilustre artesão, cabem os créditos pelos desenhos e ilustrações.

A todos eles, minha gratidão profunda e sincera, e o registro de que sem suas contribuições este livro teria constituído tarefa excepcionalmente árdua, esclarecendo, entretanto, que nenhum deles tem qualquer responsabilidade pelo produto final.

Brasília, DF, maio de 1978

P. S. Agradeço também, com muita satisfação, ao professor C**arlos Antônio Brandão** (da UFRJ) e ao professor **Cidoval Morais de Sousa** (da UEPB) pela gentileza de promoverem a reedição deste livro, que ainda parece valer a pena ler.

Brasília, julho de 2014

INTRODUÇÃO

A administração governamental vem se realizando de forma cada vez mais centralizada. Em consequência, tem-se verificado um divórcio gradativo entre os centros de decisão e os elementos catalisadores das necessidades e expectativas das comunidades locais, em suas dimensões espaciais. Em nome de uma melhor eficiência na combinação dos recursos disponíveis, têm sido deslocados políticos e líderes de diferentes setores do processo de elaboração das decisões, cobrindo-se os espaços vazios resultantes com os técnicos da maquina governamental. As decisões tomadas neste sentido, por maiores que sejam a competência e a sensibilidade dos técnicos, podem ser viáveis, mas nem sempre refletem os anseios e as necessidades da população.

O fenômeno da centralização do planejamento e da administração, observado em muitos países do chamado Terceiro Mundo, na realidade teve inicio nas nações que praticam sistemas político-administrativos do tipo socialista. Nos dois países estudados – Itália e Brasil – na perspectiva da administração do desenvolvimento de áreas econômica e socialmente deprimidas, o fenômeno é também visível e acentuado. No decorrer das análises aqui realizadas procura-se demonstrar os motivos e os passos dados nessa direção, particularmente notáveis quando se busca promover o desenvolvimento de regiões deprimidas com base em decisões governamentais de caráter extraordinário.

Este livro é fruto de aprendizado paciente – mas nem por isso menos penoso – no campo da administração do desenvolvimento, iniciado junto à Superintendência do Desenvolvimento do

Nordeste-SUDENE e continuado no Ministério do Interior. Minha experiência na SUDENE começou em 1962, em trabalhos efetuados no âmbito do antigo Projeto de Povoamento do Maranhão, evoluindo depois para trabalhos relacionados ao planejamento agrícola e ao planejamento regional. Dez anos depois, junto ao Ministério do Interior, essa experiência seia ampliada e complementada qualitativamente, uma vez que a partir de então os problemas do desenvolvimento em bases regionais passaram a ser analisados e vistos sob a perspectiva nacional, bastante diversa da anterior.

A nova experiência não foi fácil para o autor, pois a nível nacional o assunto assume contornos em matéria de definição de prioridades que, muitas vezes, não coincidem com as aspirações locais, uma vez que os estudos e as ações realizados a respeito são levados a cabo muito mais em função do interesse das regiões desenvolvidas do que do efetivo atendimento das necessidades da região deprimida. Essa constatação, como não poderia deixar de ser, provoca conflitos de personalidade de intensidade variável, passiveis de interpretação como "crises de regionalismo sentimental". Entretanto, a adaptação acaba sendo conseguida, quando se procura compreender melhor o alcance e as limitações da administração do desenvolvimento regional.

As preocupações com o assunto sofreriam melhor ajuizamento em 1976, quando o autor visitou o Sul da Itália, a propósito de viagem de estudos realizada sob o patrocínio da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura-FAO como parte de Programa de Trabalho que incluiu países como o Egito, Índia, Irã, Espanha, Holanda, Bélgica e outras nações da Europa. Em vista disso, foi possível não apenas aprofundar o conhecimento disponível sobre o trabalho realizado pela Instituição encarregada de promover o desenvolvimento do Sul da Itália – a *Cassa per il Mezzogiorno* -, como comprovar a existência de consideráveis semelhanças – assim como expressivas diferenças – entre os esquemas de intervenção extraordinária postos em prática nas duas Regiões, o Sul da Itália e o Nordeste do Brasil, pelos governos dos respectivos países, ainda que iniciados em momentos diferentes.

Verificadas essas características, facilmente destacáveis, considerando a escassez de documentos relacionados com o exame comparativo do trabalho desenvolvido pela "*Cassa*" e pela SUDENE, o autor resolveu se atribuir a tarefa de analisar e confrontar as duas experiências. Com essa motivação é que a tarefa foi executada, entendendo o autor que o resultado da pesquisa poderia ser útil aos interessados no assunto, que, por motivos profissionais ou de outra natureza, não tiveram oportunidade idêntica para conhecer a evolução dos passos seguidos pela SUDENE.

O livro está dividido em três partes. Na primeira, relativa ao desenvolvimento regional no Sul da Itália, examinam-se as motivações que levaram o governo a criar instrumentos políticos, institucionais, financeiros, fiscais e de planejamento orientados para o soerguimento socioeconômico da área menos desenvolvida do País. Esse exame inclui, inicialmente, a elaboração de um quadro geral a respeito dos sistemas político-administrativo e de planejamento em curso na Itália, assim como das características econômicas, sociais e geográficas mais importantes, tanto em escala nacional como regional, tendo em vista familiarizar o leitor com o cenário da area estudada.

A análise prossegue, tanto quanto possível linear, salientando-se os avanços e os recuos dados pela *Cassa per il Mezzogiorno*, durante mais de um quarto de século, com sucessos que variaram na proporção exata das prioridades conferidas à Regiao pelo Governo Central.

Notar-se-á, ao longo do trabalho, que a atenção governamental em relação às áreas deprimidas diminuem, à medida que seus problemas, embora persistindo, foram se reduzindo em intensidade. Um dos aspectos mais importantes a destacar neste sentido corresponde à perda de substância da "*Cassa*", resultante da redução da importância atribuída ao *Mezzogiorno* no equilíbrio do sistema político nacional. Na prática, o fato se expressa pela avocação feita pelo Governo Central sobre as decisões políticas relativas ao desenvolvimento da Região, posta em evidência com a institucionalização dos *Projetos Especiais de Desenvolvimento*.

A segunda parte é dedicada ao exame da experiência de desenvolvimento regional no Nordeste do Brasil, conduzida pela SUDENE. Trata-se de trabalho que corresponde talvez ao mais importante e conhecido experimento realizado nesse domínio no mundo ocidental. No processo de análise, buscaram-se caminhos idênticos aos utilizados em relação à Itália, embora haja uma diferença importante a indicar. Não foi elaborado um quadro sobre as características geográficas, econômicas e sociais mais evidentes do Brasil, nem sobre o sistema político-administratico do Pais, não incluído por ser considerado razoavelmente conhecido. Em compensação, aprofundou-se bem mais a análise do sistema de planejamento brasileiro vigente, trazendo-se até hoje as modificações centralizantes que caracterizam sua concepção mais recente.

Os passos seguintes referem-se ao estudo do interesse demonstrado pelo governo brasileiro na solução dos problemas do Nordeste, e sob que forma esse interesse tem se transformado em providências concretas. Destaca-se, a propósito, a evolução das políticas adotadas e dos instrumentos criados frente às vacilações governamentais, responsáveis pelo enfraquecimento da Região e da Instituição criada para promover o seu desenvolvimento.

Os estudos desenvolvidos nas duas primeiras partes põem em destaque a acentuada tendência à centralização das decisões de governo definidas em relação ao Sul da Itália e ao Nordeste do Brasil. Essa evidência tornou-se concreta e bem mais visível quando as administrações centrais dos dois países começaram a introduzir modificações amplas e gradativas nos instrumentos extraordinários com que haviam dotado a *Cassa per il Mezzogiorno* e a SUDENE. As razões para essa centralização, que também são examinadas, apresentam exteriorizações consequentes, expressas na prática pela criação de *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional*, concebidos e coordenados sob a responsabilidade quase que total dos órgãos de cúpula da estrutura ministerial desses países, com evidentes prejuízos políticos e sociais para as áreas deprimidas objeto de transformação social e econômica.

Na terceira parte, apresenta-se, à guisa de conclusão, o balanço geral das duas experiências, que pode ser considerado positivo. Embora a "*Cassa*" e a SUDENE não tenham conseguido transformar, como seria desejável, as áreas sob sua jurisdição, na perspectiva de um desenvolvimento autossustentado, não se pode negar a contribuição que elas prestaram no sentido de manter o interesse e atenção das comunidades locais sobre a necessidade de serem redefinidas as funções dessas regiões no processo de desenvolvimento nacional. Mesmo esvaziadas políticamente, tais entidades conseguiram sobreviver ao esquema centralizado de intervenção praticado pelos governos italiano e brasileiro. A redefinição requerida assume, em tais condições, conotação especial, na medida em que só se revelará viável se vier a ser concebida segundo enfoque que, em lugar de privilegiar a intervenção extraordinária em benefício apenas das áreas deprimidas, seja extensivo, no tocante ao planejamento e à administração do desenvolvimento, a todas as regiões do país. As decisões governamentais, em tal direção, devem se inscrever em quadro de concepção política no domínio do desenvolvimento regional bastante diverso do que é registrado pela experiência mais conhecida, particularmente na América Latina.

Examinam-se, ainda, na terceira parte, as conclusões mais evidentes a respeito do trabalho da "*Cassa*" e da SUDENE, ao mesmo tempo em que se salientam as exteriorizações mais significativas do processo de esvaziamento político e institucional desta última, iniciado, da mesma forma que na Itália, com a criação dos *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional*. O autor conclui a terceira parte apresentando as perspectivas que, em sua opinião, ainda podem ser abertas à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, como instrumento de promoção social e econômica da Região.

Os contornos conceituais que apoiaram a elaboração deste livro e que embasam, da mesma forma, a tese central do trabalho – o esvaziamento gradativo dos esquemas de intervenção extraordinária em areas deprimidas – são destacados a seguir.

A ordenação das atividades econômicas vem representando, modernamente, uma das responsabilidades básicas do Estado, quer se realize ou não de forma a contemplar a participação direta dos agentes produtivos privados. No seu processo evolutivo, essa participação foi assumindo maior importância na proporção em que contribuía para definir a própria forma de atuação do Estado, em suas variantes fundamentais de Estado capitalista e de Estado socialista.

Os aperfeiçoamentos mais significativos a este respeito tiveram lugar com a introdução do planejamento das atividades econômicas, pelas possibilidades que esse instrumento podia oferecer para uma articulação mais adequada entre o setor público e o setor privado. Contudo, o planejamento posto inicialmente em prática realizou-se segundo concepções que, pelo seu caráter essencialmente global, não podiam cobrir de modo apropriado problemas mais tarde considerados relevantes ao desenvolvimento. Essas omissões, de certa maneira justificáveis, se levam em conta o nível de conhecimentos e a própria experiência da época, foram sendo corrigidas de forma gradual em alguns países da Europa, especialmente naqueles que, além de apresentarem limitações territoriais, enfrentavam sérias dificuldades em matéria de diferenças inter-regionais de desenvolvimento.

Tais problemas, circunscritos a espaços razoavelmente definidos e agravados pelas dificuldades decorrentes da Segunda Guerra Mundial, teriam forçosamente seu prognóstico equacionado em quadros de intervenção governamental diferentes dos até então adotados, expressando-se as diferenças por concepções que incorporassem o planejamento regional como instrumento catalisador do desenvolvimento das áreas mais atrasadas.

As experiências europeias mais importantes no campo do desenvolvimento regional correspondem, em especial, às realizadas pela Itália e pela França. A italiana, em sentido amplo, embora anterior, apresenta a desvantagem de não cobrir todas as regiões do País, como ocorre em relação à França.

Essa diferença na cobertura total do espaço objeto de ações no domínio do desenvolvimento regional é importante, pois permite distinguir se os trabalhos conduzidos nesse campo, por um determinado país, subordinam-se a esquemas de políticas regionais de desenvolvimento regional ou de uma ***Política Nacional de Desenvolvimento Regional.***

O primeiro caso, na opinião do autor, se verifica quando tais ações se restringem a uma ou mais regiões, mas não cobrem o conjunto do país, e se realizam sob o comando de instituições criadas com o objetivo específico de apenas promover o desenvolvimento dessas regiões. A Itália e o Brasil, que tem-se preocupado, neste sentido, com o soerguimento econômico e social de áreas atrasadas, incluem-se nessa categoria.

A segunda situação, ao contrário, tem lugar quando o planejamento e a ação regional são definidos e orientados para todas as regiões de um país, e seu exercício está a cargo de instituições específicas que agem sob o comando de uma única instituição nacional. Os objetivos do desenvolvimento regional, nesse caso, não se resumem somente em melhorar as condições econômicas e sociais de uma área, uma vez que incorporam concepções claras estabelecidas em relação ao desenvolvimento harmônico e integral do país. Para o autor, a França é, talvez, o único país no mundo que vem procurando realizar experiências com essas características.

Há uma situação intermediária a respeito das políticas de desenvolvimento regional adotadas que merece ser mencionada. Trata-se da que se refere, em particular, aos esforços desenvolvidos por vários países da América Latina, incluindo o Brasil, a propósito de uma visão mais ampla do planejamento regional, que, visto de uma perspectiva nacional, transcende os limites da atuação em áreas específicas de cada país. Neste sentido, chegou-se à evidencia de que as ações do primeiro tipo, voltadas para áreas deprimidas, como as dirigidas para o Nordeste brasileiro e o Sudeste venezuelano, por suas frágeis relações de interdependência com as grandes decisões nacionais, induziam à

formulação de políticas econômicas não apenas de alcance limitado como de eficácia parcial.

Daí terem os países latino-americanos, em grande parte induzidos pelos ensinamentos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe-CEPAL, partido para a utilização de esquemas mais abrangentes e de eficácia supostamente mais efetiva. Chegava-se, desse modo, à convicção de que as desigualdades regionais de renda poderiam ser reduzidas "mediante um corpo de medidas de política econômica que incidam sobre o conjunto das interdependências estabelecidas entre as diversas partes do espaço geográfico de uma unidade nacional" (...). Passou-se, assim, a preconizar o planejamento em escala nacional, concebendo-se a "elaboração dos planos regionais como parte do planejamento de uma nação como um todo".[1]

Apesar das tentativas efetuadas neste sentido, no âmbito do Ministério do Interior, mais em termos técnicos do que de arranjo institucional, é bem verdade, os resultados alcançados no contexto da nova perspectiva são muito tímidos. "Os problemas de política de desenvolvimento regional", a tal respeito, "ainda não estão sendo abordados de forma satisfatória no Brasil. Não atingimos ainda um estágio em nossa experiência de planejamento em que a regionalização de um Plano Nacional seja considerada de forma consistente, ou em que a coordenação nacional do planejamento regional seja estabelecida de forma contínua, ou ainda que a institucionalização da cooperação inter-regional seja possível entre numerosas agências de planejamento das Unidades da Federação. Além do mais, a solução de problemas regionais não tem sido considerada como parte integrante de uma política de desenvolvimento global para o sistema de regiões, a qual deveria

[1] MATTOS, Carlos, A: de. Notas sobre o planejamento regional em escala regional. *In*: SCHWARTZMAN, Jacques, org. Economia regional; textos escolhidos. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977: 435-462, p. 437-438. Para uma visão mais compreensiva sobre o assunto, ver também: i) ROMO, Carlos Matus. O espaço físico na política de desenvolvimento; ii) PERLOFF, Harvey S. Características principais do planejamento regional. *In:* SCHWARTZMAN, Jacques. Op. cit., pp. 395-414. e 415-434.

ser proposta em termos de metas nacionais para a organização do espaço nacional".[2]

Por ocasião da formulação do *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*, o Ministério do Interior fez nova tentativa para definir o arcabouço de uma política de desenvolvimento nacional-regional, estimulando em consequência a colaboração das Superintendências de Desenvolvimento Regional, que lhes são vinculadas (SUDAM, SUDENE, SUDECO e SUDESUL). A iniciativa, mais uma vez, por ter se originado na área técnica, não teve o menor sucesso, particularmente na esfera do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral[3].

A execução de programas de desenvolvimento regional em espaços previamente selecionados se realiza segundo esquemas de intervenção que, incorporando, no todo ou em parte, as linhas políticas anteriormente esboçadas, cobrem, lato sensu, duas categorias espaciais distintas:

i. Áreas onde as condições de vida da população apresentam padrões muito inferiores aos da média nacional, quer o país seja subdesenvolvido ou não. Trata-se dos casos das chamadas áreas deprimidas, de que são exemplos típicos e objetos da atenção deste trabalho a Itália meridional e o Nordeste brasileiro.

ii. Áreas relativamente homogêneas em termos de desenvolvimento atual e futuro, selecionadas segundo indicadores específicos como componentes de planos nacionais de regionalização integral. As experiências internacionais neste sentido são pouco numerosas, como as da Alemanha e da França, e quase sempre restritas a países desenvolvidos.

---

[2] HADDAD, Paulo Roberto. Prefácio. *In:* HILHORST, Jos G. M. Planejamento regional; enfoque sobre sistemas. Rio de Janeiro, Zahar, 1973: 13-15.

[3] Minter. Secretaria-Geral. Secretaria de Planejamento e Operações. Contribuição do Ministério do Interior para o II Plano Nacional de Desenvolvimento; período 1975-1979. Brasília: 1974. 477 p. Mimeogr.

O aproveitamento de bacias hidrográficas, com a execução de projetos de propósitos múltiplos, interessando a mais de um Estado ou Província, é também às vezes incluído na categoria de programas de desenvolvimento em escala regional. Mas tais ações, embora caracterizadas pela autonomia relativa que se concede às instituições responsáveis por sua execução, constituem funções dependentes, resumindo-se, por isso mesmo, as intervenções de natueza sub-regional. As atividades conduzidas em caráter pioneiro, a partir de 1933, nos Estados Unidos da América, pela Tennessee Valley Authority-TVA, assim como as realizadas no Brasil pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba-Codevasf, enquadram-se nessa categoria, ainda que integrem atividades múltiplas pertencentes a diferentes setores.

As ações levadas a cabo em grandes aglomerados urbanos, como as Regiões Metropolitanas brasileiras, por exemplo, são, da mesma maneira, de caráter sub-regional, ainda que haja uma tendência para considerá-las, neste sentido, como independentes e circunscritas à nascente categoria do desenvolvimento urbano. As atividades realizadas a esse respeito, ao contrário, devem ser entendidas como contidas no domínio do desenvolvimento regional, pois o urbano corresponde, stricto sensu, ao regional microlocalizado. As ações no campo urbano, definidas em função do que deveria ser realizado a nível interurbano ou intraurbano, devem subordinar-se, portanto aos objetivos e às diretrizes da política de desenvolvimento regional, particularmente quando concebida sob enfoque nacional, pois nessa perspectiva os problemas urbanos podem ser solucionados a custos mais baixos e de forma compatível com as necessidades da população, **v.g.** nos países subdesenvolvidos. Não há como isolar, em tais países, política urbana de política regional, pois isso significaria desconhecer que as regiões, independentemente do seu tamanho, da mesma forma que as cidades, constituem sistemas hierarquizados e com funções definidas. Desse modo, os objetivos de uma política urbana não poderão ser alcançados se não forem integrados em escala regional.

Nos países desenvolvidos, as situações podem ser distintas, pois as inter-relações entre as regiões homogêneas e as regiões nodais tendem a se tornar cada vez mais íntimas na proporção em que a industrialização se intensifica. Como lembra John Friedman, "em uma nação altamente industrializada, essas ligações são tão íntimas e a vida urbana domina de tal forma todas as atividades que a única designação útil de regiões reside na determinação de regiões metropolitanas e de suas áreas de influência". (Perloff, 1977: 422-423.)

A administração do desenvolvimento em escala regional, dadas as características multissetoriais que obrigatoriamente devem ser praticadas em determinado espaço, constitui tarefa complexa e difícil. Contribuem para tanto fatores de ordem econômica, social e política, sendo usual atribuir-se prevalência aos dois primeiros para a qualificação das chamadas áreas deprimidas ou áreas-problema. Embora a escassez ou o inadequado aproveitamento de recursos naturais, humanos e financeiros de determinado território sejam suficientes para caracterizá-lo e incluí-lo, muitas vezes, na categoria de área deprimida, não há dúvidas quanto ao papel que desempenha nesse sentido a variável política. Saliente-se ainda o fato de que essa variável assume contornos mais nítidos quando examinada dos pontos de vista das lideranças tradicionais das comunidades atrasadas e das lideranças das comunidades das regiões mais adiantadas.

As primeiras, por um processo natural de resistência às mudanças, utilizam os meios disponíveis para evitar que os progressos do desenvolvimento diminuam os privilégios que elas estão acostumadas a receber. Quando aceitam uma nova orientação, por força de circunstâncias que não conseguem controlar, as lideranças tradicionais das comunidades atrasadas buscam ainda, pelos meios ao seu alcance, utilizar em proveito próprio os estímulos conferidos pelo Governo Central às áreas deprimidas.

As atitudes das comunidades mais adiantadas são exercidas de modo diverso, particularmente nos momentos em que têm lugar as negociações que se realizam no sentido de criar os instrumentos

necessários ao desenvolvimento das áreas deprimidas. Contudo, tais atitudes favoráveis podem apresentar tendência inversa. E isso se dá na medida em que a área deprimida, ao subir alguns degraus da rampa de acesso ao desenvolvimento, muda sua posição de equilíbrio. Os limites para as mudanças de atitude delineiam-se na prática quando a área deprimida passa a apresentar perfil econômico que pode caracterizá-la como concorrente no plano inter-regional.

Esse quadro, situado no âmbito da teoria da dominação econômica centro-periferia, serve para destacar as características essencialmente políticas que configuram as ações orientadas pelo setor público no domínio do desenvolvimento regional.

É importante, finalmente, salientar que a ênfase conferida neste trabalho ao desenvolvimento de uma região atrasada, como o Nordeste brasileiro, implicando a mobilização de recursos transferidos das regiões mais desenvolvidas do País, não significa considerar a redução das disparidades inter-regionais de renda como objetivo final do desenvolvimento. De fato, o que deve ser salientado neste sentido é a elevação do nível de vida das pessoas de baixa renda. Portanto, uma transferência inter-regional de recursos que apenas favorecesse a concentração de renda na região beneficiada, em lugar de contribuir para uma melhoria da renda real das camadas mais pobres da população, não poderia ser considerada política eficaz de desenvolvimento.

Efetivamente, são amplos os limites conceituais do desenvolvimento, variáveis ainda mais quando se considera a distribuição dos frutos do progresso econômico alcançado por diferentes comunidades – locais ou regionais – de um mesmo país.

As diferenças são ainda maiores quando se comparam os padrões de vida da população de um país desenvolvido com os de uma nação pobre. Quando se examinam, como se fará aqui, as formas utilizadas para a intervenção extraordinária em duas regiões deprimidas esse ponto assume maior relevo e destaque.

Os países pobres de hoje, como é o caso do Brasil, com os recursos potenciais e efetivos de que dispõem, procuram a qualquer custo modificar seus padrões de vida e, em consequência, os costumes e tradições de seu povo, copiando – com pouca ou nenhuma experimentação – a tecnologia dos produtos gerados pelos países economicamente avançados. Copiam-se os produtos, mas não se apreendem os processos, pois as nações ricas não têm interesse em ensinar o uso desses últimos. A própria experiência da SUDENE, em grande parte baseada na da *Cassa per il Mezzogiorno*, poderia ter atendido melhor às necessidades do Nordeste se o experimento italiano tivesse sido estudado com maior rigor pelo Brasil.

O processo de desenvolvimento das nações pobres deve ser conduzido, tanto quanto possível, de forma que, ao possibilitar o aumento da renda nacional, favoreça a redistribuição pessoal e contribua para a introdução e divulgação de tecnologias que possam privilegiar o uso mais intensivo de mão-de-obra.

A obtenção de altas taxas de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) nacional ou do PIB regional, por mais relevante que seja em matéria de objetivos a alcançar, não deve constituir a preocupação básica dos dirigentes de países atrasados economicamente. Neste sentido, *é importante verificar se a preocupação dos governantes é maior com a velocidade de crescimento do produto ou com a direção assumida pelo processo de desenvolvimento.* [4] (Grifos do autor).

As áreas pobres devem pôr em prática programas de desenvolvimento que aproveitem ao máximo as técnicas simples e de fácil acesso, para que os recursos locais possam ser melhor aproveitados. É importante considerar que a tecnologia útil a tais países, embora moderna, não implica necessariamente, maior intensidade de capital, mesmo porque a mão-de-obra, como recurso abundante nessas áreas, carece sempre de oportunidades de emprego.

---

[4] Ver, a propósito: ROMO, Carlos Matus. **Estrategia y plan**. Santiago de Chile, Ed. Universitária, 1972: 13-18.

PRIMEIRA PARTE

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO SUL DA ITÁLIA

Os especialistas em economia do desenvolvimento, assim como os que procuram alargar os limites da economia regional, mais preocupados do que os primeiros com os aspectos de localização das atividades econômicas e da população, têm, sem dúvida, dedicado parte de seu tempo ao exame de experiências restritas a determinadas áreas de alguns países, destacáveis no cenário mundial pela sua singularidade. Os estudos realizados por esses especialistas, embora tenham contribuído para a compreensão do processo de aglutinação das forças sociais de tais áreas, avançaram pouco sobre o terreno do arranjo político-institucional, tornando difícil o entendimento de como se engendram os fatores que respondem pela geração e implementação de ações concretas sobre o espaço onde se faz necessária a intervenção governamental, particularmente a de natureza extraordinária.

Nessas condições, a preocupação com a experiência italiana no campo do desenvolvimento regional cinge-se, de forma especial, à pesquisa dos fatores que motivaram a instituição de uma Entidade dotada de características extraordinárias, a quem o Governo Central incumbiu de promover a melhoria das condições socioeconômicas da região menos desenvolvida da Itália. Para cumprir essa tarefa, considerou-se oportuno montar, inicialmente, um quadro a respeito dos elementos que configuram não apenas os sistemas político-administrativo e de planejamento do País, como as características de cada uma de suas regiões. Posteriormente, o autor se detém na análise das formas

concebidas para a intervenção extraordinária, pondo em destaque o processo seguido em matéria de administração do desenvolvimento regional, no qual assumem importância fundamental variados e eficazes instrumentos de ação, sejam eles de natureza financeira, creditícia ou de planejamento e coordenação.

Na condução do trabalho, que culmina com uma apresentação dos resultados mais expressivos da ação realizada pelo governo na Região, destacam-se, sempre que julgado importante, as áreas de contato notáveis entre os processos de administração desenvolvidos ou em curso no Sul da Itália e no Nordeste do Brasil, embora esta última Região seja objeto das análises constantes da segunda parte do livro. Apontam-se, ao mesmo tempo, os aspectos que responderam pelo afastamento do governo italiano de seus objetivos iniciais a respeito do soerguimento socioeconômico do Mezzogiorno.

1

ASPECTOS POLÍTICOS, ADMINISTRATIVOS E ECONÔMICOS DO PAÍS

A apreciação, ainda que breve, desses aspectos, de acordo com os propósitos acima mencionados, pode contribuir para a compreensão das dimensões assumidas pelo problema regional no Sul da Itália, em virtude do papel desempenhado pelas variáveis política e administrativa no encaminhamento das soluções postas em prática ou intentadas pelo Governo Central em relação às múltiplas dificuldades que caracterizam a Região do Mezzogiorno. Examinam-se a seguir, com essa intenção, o funcionamento do sistema político-administrativo e o quadro geral do sistema de planejamento em escala nacional, tratando-se ainda da divisão regional e de algumas das características econômicas essenciais do País.

1.1 SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO [5]

A Itália, segundo a Constituição do País, "é uma república democrática baseada no trabalho" (Artigo 1°), embora apresente traços marcantes de Estado Unitário. pois as Províncias não são autônomas, como ocorre com os Estados nas Repúblicas Federativas, a exemplo do Brasil, da Índia e dos Estados Unidos da América. Contudo, sua administração se realiza, em termos executivos, de forma descentralizada a nível regional, como se verá oportunamente.

O sistema político vigente é do tipo parlamentarista. Nessas condições, o Presidente da República, embora hierarquicamente seja

[5] As informações aqui apresentadas correspondem à situação vigente no País, a este respeito, até 1976.

a figura mais importante do Estado, é eleito pelo Parlamento. Os candidatos a Presidente devem ser cidadãos nativos, com idade igual ou superior a 50 anos. A escolha do Presidente é feita por um Colégio Eleitoral de 1.003 membros, composto dos Deputados Federais (630), dos Senadores (315)e de Delegados dos Conselhos Regionais (58), na proporção de três para cada um dos Conselhos, excetuando-se a Região do Vale d'Aosta, cujo Conselho é representado por um único Delegado. A duração do mandato do Presidente da República é de sete anos. Não existe, formalmente, eleição para Vice-Presidente da República. Nos seus impedimentos, o Presidente da República é substituído pelo Presidente do Senado. (The Statesman's Yearbook, 1976 1.078.)

O Presidente da República é o dirigente máximo da Nação, mas o Poder Executivo ê exercido por ele juntamente com o Presidente do Conselho de Ministros e os Ministros Setoriais. Na realidade, o Presidente do Conselho de Ministros é o condutor e principal responsável pela política geral do País, pois é ele que mantém a unidade de ação política e administrativa, na medida em que regulamenta e coordena a atividade dos diferentes Ministros. Até 1976, a Itália contava com os seguintes Ministérios, num total de 20: Assuntos Exteriores, Governo, Justiça, Fazenda, Defesa, Instrução Pública, Agricultura, Transportes, Correios e Telecomunicações, Indústria, Trabalho, Comércio com o Exterior, Marinha Mercante, Tesouro, Orçamento e Planejamento Económico, Participações do Estado, Higiene e Saúde, Turismo, Espetáculo e Desportos, Ambiente e Bens Culturais. (Itália, 1973-a: 46-48.) Mas além dos Ministros responsáveis pelos Ministérios ordinários, há Ministros sem pasta, aos quais o Presidente do Conselho de Ministros confia funções importantes e específicas. Assim, há Ministros sem pasta encarregados de garantir as relações entre o Executivo e o Legislativo, de promover a reforma administrativa, de coordenar a política para o desenvolvimento das regiões atrasadas etc. (Itália, 1976: 99.)

O Gabinete italiano é constituído em sua maioria por parlamentares, mas os Ministros podem ser escolhidos também entre cidadãos

comuns, que apresentem particular competência ou renome. A sua formação compete a um parlamentar escolhido pelo Presidente da República com essa finalidade especifica. Esse parlamentar, depois de ser considerado em condições de formar o governo, é designado Presidente do Conselho de Ministros pelo Presidente da República, o qual nomeia, por indicação do Presidente do Conselho, os Ministros do Governo. (Itália, 1973: 46-48.)

O Poder Legislativo á bicameral, constituído pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. Os Deputados são eleitos diretamente para o exercício de mandato de cinco anos de duração, sendo igual o processo de escolha para os Senadores, que também exercem mandato de cinco anos. Mas há duas diferenças que devem ser mencionadas. Em primeiro lugar, os eleitores que votam para Senador devem ter idade superior a 25 anos, enquanto os que escolhem os Deputados bastam ter 18 anos de idade e se encontrarem também no gozo de seus direitos civis e políticos. Em segundo lugar, as eleições para o Senado estão baseadas na organização regional, significando que "cada região constitui uma circunscrição, dividida em tantos Colégios quantos sejam os Senadores a eleger nessa região." A Constituição italiana estabelece que nenhuma Região poderá ter menos de sete Senadores, exceção feita às de Molissa e do Vale d'Aosta, que contam com, respectivamente, 2 e 1 Senadores. [6]

---

[6] Na Itália há Senadores indiretos, em número de cinco, para um total de 315. Os Senadores indiretos são nomeados pelo Presidente da República, que os escolhe dentre os cidadãos que se tenham destacado nas áreas social, científica, artística e literária. O próprio Presidente da Republica pode assumir um lugar no Senado, por direito e até o fim de sua vida, após o término de seu mandato, desde que assim o deseje. É uma situação bem diversa da que irá prevalecer no Brasil, após as eleições de novembro de 1978, quando um terço dos Senadores será renovado por eleição indireta. Ver a respeito: i) Op. cit. na nota 7 anterior, p. 1.078; ii) BRASIL. Constituição, 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil;** Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional n° 1, de 17 de outubro de 1969, e as alterações feitas pelas Emendas Constitucionais **n° 2,** de 9 de maio de 1972; **3,** de 15 de junho de 1972; **4,** de 23 de abril de 1975; **5,** de 28 de junho de 1975; **6,** de 4 de junho de 1976; **7,** de 13 de abril de 1977; e **8,** de 4 de abril de 1977. Brasília: 1977: 45.

A atividade político-partidária na Itália é intensa, como acontece, de um modo geral, na maioria dos países da Europa. Em consequência, a participação dos partidos políticos na vida nacional é ativa. Mas como o número de partidos é grande — há mais de 75 agremiações —, a constituição dos Gabinetes requer significativo esforço de coordenação por parte de todas as áreas que compõem o governo. Esse esforço, contudo, deve apresentar suas compensações, pois as ações governamentais normalmente se configuram mais eficazes quando tomadas com base em sólidas decisões políticas.

As unidades administrativas da Itália são de três categorias – as Regiões, as Províncias e os Municípios ou Municipalidades –, utilizando-se o sistema de regionalização administrativa como forma de descentralizar as ações do governo. As Regiões, de acordo com a Constituição de 1947, dispõem de autonomia em diferentes áreas (Art. 117), a exemplo das seguintes: organização administrativa das unidades que lhes são dependentes; polícia urbana e rural; circunscrições municipais; feiras e mercados; instrução, assistência médico-hospitalar; urbanização; turismo; rodovias regionais; sistema de água e esgotos, bem como obras públicas de interesse regional; navegação; caça; pesca em águas interiores; agricultura e silvicultura etc. A autonomia financeira das Regiões é estabelecida de acordo com as leis da República, em coordenação com os órgãos fazendários da Nação, das Províncias e dos Municípios (Art. 119 da Constituição). Trata-se, portanto, de uma autonomia financeira relativa. (Itália, 1976: 172-173.)

O sistema de administração regional foi posto em prática de maneira gradual. Em função dos princípios constitucionais foram definidas duas categorias de Região, umas com estatuto especial, correspondentes às de fronteira ou insulares, e outras com estatuto ordinário ou normal. As primeiras dispõem de autonomia mais ampla e diversa, de natureza essencialmente política, diferindo, portanto, das Regiões do segundo tipo e entre si. As Regiões de estatuto especial estão representadas pela Sicília, Sardenha, Vale d'Aosta, Trentino-Alto Ádige e Friuli-Veneza Júlia, que tiveram, devido às suas particularidades especiais, organização completada em 1948, à exceção da última, que

se estabeleceu em 1963. É preciso notar que essas Regiões dispõem de parlamento e governo próprios, com funções legislativas exercidas de acordo com suas peculiaridades locais. “Em todas as Regiões com estatuto especial — menos na do Vale d’Aosta, na qual atua uma comissão apropriada — o controle sobre os atos da ad¬ministração regional é desempenhado por uma delegação do Tribunal de Contas do País.” (Itália, 1976: 121.)

As Regiões com estatuto ordinário, em número de 15, foram institucionalizadas somente em 1975, como resultado da realização das eleições regionais desse ano. São as seguintes as Regiões com estatuto ordinário: Piemonte, Lombárdia, Venécia, Ligúria, Emilia-Romanha, Toscana, Úmbria, Marcas, Lácio, Abruzos, Molissa — desmembrada da Região de Abruzos —, Campanha, Apúlia, Basilicata e Calábria. A autonomia das Regiões, sejam de estatuto especial ou ordinário, como se mencionou, é relativa, particularmente quando se considera que o Governo Central designa para cada uma delas um Comissário Governamental, a quem atribui a responsabilidade de realizar a coordenação das atividades regionais com as nacionais.

As funções básicas da administração regional são cumpridas por três instâncias:

i. O Conselho Regional, encarregado do Poder Legislativo atribuído à Região;

ii. A Junta Regional, que é o órgão executivo da Região; e

iii. O Presidente da Junta, “que promulga as leis e os regulamentos regionais e dirige as funções administrativas delegadas pelo Estado à Região.” (Itália, 1976: 1.077-1.078.)

O Presidente da Junta é o chefe do Poder Executivo da Região, mas funciona também como uma instância regional, uma vez que “desempenha a função de representá-la em suas relações exteriores.” Como se vê, o Comissário Governamental encontra-se em posição

superior à do Presidente da Junta Regional em matéria de coordenação, na medida em que representa o Governo Central. Embora as Regiões disponham de autonomia para legislar sabre certos assuntos de sua especifica competência, de acordo com o Artigo 127 da Constituição, todas "as leis regionais, antes de tornarem-se efetivas, têm de ser comunicadas ao Comissário – que as visará –, a não ser que o governo se oponha." (...) O Governo Central argumenta a favor dessa medida considerando que é importante conhecer o alcance dos projetos de lei, antes de eles serem submetidos ao Tribunal de Garantias Constitucionais ou ao Parlamento. (Itália, 1976: 127-128.) Essa justificativa não deixa de constituir um eufemismo no campo da centralização administrativa.

A segunda unidade administrativa é a Província, cuja autonomia é também relativa, mas seu conceito tem significado duplo. Por um lado, ela corresponde à "circunscrição de descentralização estatal e regional" e, por outro, ela é considerada uma "corporação pública territorial, ou seja, como sujeito de direito, que a lei municipal e provincial define como *corpo moral.*" Ainda que a Província seja uma unidade administrativa baseada "na população e no território de várias comarcas municipais limitantes, havendo entre elas homogeneidade geográfica, étnica e econômica", deve-se salientar que tal unidade não equivale a uma "corporação composta de várias comarcas municipais, mas a uma corporação autónoma no âmbito dos princípios fixados por leis gerais da República que determinam suas funções." (...) Isso significa que "o caráter essencial de semelhante corporação é a territorialidade", ou seja, que as modificações das comarcas provinciais e a instituição de novas Províncias só se realizam mediante leis." (Itália, 1976: 131.) Trata-se, portanto, de princípio semelhante ao que preside, por exemplo, no Brasil a criação ou a fusão de Estados.

As Províncias são dirigidas por Prefeitos, que representam o Governo Central. No cumprimento de suas tarefas, o Prefeito é auxiliado pelo Conselho Provincial, que tem funções deliberativas; pela Junta Provincial, cujas responsabilidades são executivas; e pelo

Presidente da Junta, que representa a Província, repetindo-se o mesmo processo adotado em relação às Regiões.

A Municipalidade ou o Município, por outro lado, é administrado por um Síndico, que também é representante do Estado. O Síndico é auxiliado, por sua vez, pelo Conselho Municipal, pela Junta, constituída de assessores, e pelo Secretário Municipal, que dirige os Escritórios da Municipalidade e assiste ao Conselho e à Junta em todas as suas reuniões. O Secretário Municipal é, também, funcionário do Governo Central. (Itália, 1976: 52.) A presença constante do Estado em todos os níveis da administração demonstra que as ações governamentais na Itália, embora descentralizadas executivamente, são praticamente controladas pelo Governo Central.

É evidente que esse acentuado controle, expresso pela intensa participação do Governo Central na designação dos representantes que atuam ao nível das Regiões, das Províncias e dos Municípios, dadas as características do processo político, é razoavelmente atenuado. Isso porque a escolha de tais representantes é feita em função do apoio político que cada governo constituído tem nas unidades administrativas referidas. Um governo minoritário no Parlamento disporá assim de menores possibilidades para fazer a indicação de seus representantes, ressaltando-se desse modo a importância e o valor do poder político para refletir as necessidades e os interesses das diferentes comunidades. Deve-se destacar ainda que, com a utilização do sistema do voto distrital, os políticos são escolhidos de acordo com o peso da população das diferentes circunscrições eleitorais e não do número de eleitores.

1.2 SISTEMA DE PLANEJAMENTO

A introdução do planejamento na Itália é recente, iniciando-se o seu emprego, como instrumento de ordenação das atividades econômicas e sociais, depois da Segunda Guerra Mundial. Interessa notar que as autoridades italianas da época reconheceram desde cedo a oportunidade de planejar convenientemente o uso dos recursos

externos e internos destinados à reconstrução do País. Foi a partir do esforço planejado de então que a economia italiana pôde apresentar, na década de cinquenta, expressivo desempenho global, em grande parte, resultante do desenvolvimento do setor industrial, que propiciou sensíveis melhorias na renda da população.

A orientação global do sistema socioeconômico da Itália, no campo do planejamento, é tarefa do Ministério do Orçamento e do Planejamento Econômico, que é coadjuvado no desempenho desse papel pelos diferentes Ministérios Setoriais. A viabilidade técnica dos planos é, contudo, objeto de análise por parte do Conselho Nacional da Economia e do Trabalho, que é órgão consultivo do Governo e da Câmara. O exame e parecer desse Conselho, ainda que não constituam elementos formais para a aprovação dos planos, representam importante passo nessa direção, na medida em que contribuem para facilitar a decisão do Conselho de Ministros e do próprio Parlamento, ao qual cabe aprovar, por lei, os planos.

O Conselho Nacional da Economia e do Trabalho representa, pela sua composição, tanto os interesses privados como os do governo. Ele é constituído de um presidente e de 79 membros, dos quais 59 representam os produtores e os trabalhadores, e 20 o governo. Esses últimos são peritos em assuntos económicos, financeiros e trabalhistas. (Itália, 1973: 48-49.)

Os passos mais importantes no sentido de sistematizar as atividades de planejamento no País foram dados no fim da década de 1940, quando teve lugar a elaboração do *Primeiro Plano Quinquenal para o Desenvolvimento da Economia.* No decênio 1955-1964 não houve planos nacionais propriamente, mas esquemas globais de desenvolvimento, cuja contribuição foi importante para o aperfeiçoamento dos planos elaborados posteriormente. A esse respeito merecem destaque o "Esquema de Fomento da Ocupação e de Rendimento na Itália, desde 1955 a 1964 e o Relatório do Presidente-Adjunto do Comitê Nacional para a Planificação Económica." (Itália, 1973: 48-49.)

A partir de 1965, como resultado desses trabalhos, as atividades de planejamento passaram a ser realizadas de forma um pouco mais sistemática. Em 1965, foi aprovado pelo Conselho Nacional da Economia e do Trabalho e pelo Conselho de Ministros o *Projeto do Programa de Dèsenvolvimento Econômico para o Qüinqüênio 1965-1969.* Contudo, sua aprovação pelo Parlamento realizou-se apenas em julho de 1967, verificando-se, com essa demora, que o sistema de planejamento ainda carecia de aperfeiçoamentos. Na mesma oportunidade, o Parlamento aprovou documento relativo aos "objetivos e à política geral do Plano de Desenvolvimento Econômico para o Quinquênio 1966-1970." (Itália, 1973: 48-49.) Essa atitude, embora tenha significado na prática transferir, por um ano, o início da vigência do Plano, não anulou a preocupação governamental com a sistematização do planejamento, pois o Parlamento aprovara nesse sentido, em fevereiro de 1967, lei criando o Comitê Interministerial para a Planificação Econômica-CIPE.

O CIPE é encarregado de formular a orientação geral da política econômica do País, e é dirigido pelo Presidente do Conselho de Ministros. Colaboram com o CIPE os órgãos da estrutura do Ministério do Orçamento e do Planejamento Econômico, que são os seguintes: Secretaria de Planejamento Econômico, Direção Geral para a Atuação do Planejamento Económico e Direção Geral de Assuntos Gerais. Além desses, há que ressaltar a contribuição do Instituto de Estudos para o Planejamento Econômico (ISPE), que funciona mais como um órgão técnico de apoio. (Itália, 1976: 103.)

A diferença essencial entre o CIPE e o Conselho Nacional da Economia e do Trabalho-CNEL é que este último, atém de se encarregar das funções de assessoramento ao Congresso e ao Governo em "matérias que comportam orientações de política econômica, financeira e social", também toma iniciativas sobre todo assunto que diga respeito à economia e ao trabalho. (Itália, 1976: 103.)

Os planos de desenvolvimento da Itália "não constituem um mero conjunto de previsões, mas uma série de compromissos", embora

sejam flexíveis e, portanto, reajustáveis anualmente, de acordo com os resultados apresentados pela economia. Os objetivos econômicos e sociais de longo prazo que a Itália procura alcançar, com a execução dos planos de desenvolvimento em curso, podem ser assim expressos:

i. Eliminação das falhas ainda existentes "no domínio dos serviços e dos aspectos sociais (escola, habitação, saúde pública, seguros sociais, pesquisa científica, preparação profissional, transportes, organização urbanística, proteção de terrenos)";

ii. Equiparação do rendimento dos trabalhadores agrícolas com os de outros setores; e

iii. "Eliminação dos desequilíbrios entre zonas atrasadas (com partiular menção às regiões do Sul) e zonas mais avançadas". (Itália, 1976: 89.)

O plano de desenvolvimento para o período seguinte foi elaborado com base no *Relatório Preliminar ao Programa Económico Nacional (1971-1975),* preparado pelo Ministro do Orçamento e do Planejamento Económico, em abril de 1969. A esse relatório, pelas suas características prospectivas, foi dado o nome de *Projeto 80.* Ao elaborá-lo, o govemo procurou criar as bases não apenas do plano seguinte, como dos futuros Planos Quinquenais, estabelecendo uma continuidade e uma ligação entre esses planos e levando o Governo e o Parlamento a encararem soluções mais arrojadas que deverão ser resolvidas num prazo mais amplo de tempo". (Itália, 1976: 89.)

A elaboração de planos setoriais, com vigência em períodos não coincidentes com os dos planos nacionais, foi característica de uma certa fase do processo de planejamento italiano, embora essa circunstância não elimine a validade e a importância daqueles planos. Vale mencionar a este respeito o *Plano Decenal para o Desenvolvimento da Agricultura,* com execução iniciada em 1952, que tinha como um dos seus principais objetivos a criação de um fundo destinado à aquisição de máquinas agrícolas, a juros de 3% ao ano. A prioridade concedida

à mecanização da lavoura, então estabelecida, teve continuidade no período 1961-1995 com a implementação do primeiro *Plano Verde*, que ampliou ainda mais os benefícios anteriores, favorecendo inclusive a importação de equipamentos agrícolas. O segundo *Plano Verde,* posto em execução no período 1966-1970, teve ainda o mérito de ser implementado em período idêntico ao do Plano Quinquenal (Itália, 1976: 60), representando assim avanço considerável em matéria de aperfeiçoamento do *Sistema Nacional de Planejamento.*

As atividades de planejamento na Itália, apesar de algumas interrupções formais do processo, estendem-se a todas as Regiões e à maioria dai Províncias do País. As ações governamentais executadas nas diferentes Regiões realizam-se, portanto, segundo planos específicos, ainda que elaborados para períodos que nem sempre coincidem com os dos planos nacionais. Essa situação se verifica, em parte, porque o País, embora acolha e dê prioridade a trabalhos de planejamento, não dispõe de uma *política nacional de desenvolvimento regional,* executando, ao contrário, *políticas especiais nesse domínio.*

1.3 DIVISÃO REGIONAL

A Itália tem uma superfície de 301.261 km^2 e contava, em 1974, com uma população de 55,5 milhões de habitantes, o que representava uma densidade demográfica de 184 hab./km^2. Suas 30 Regiões (Tabela 1.1), que compreendem 94 Províncias, podem ser agrupadas em quatro Grandes Regiões: a Itália Setentrional, a Itália Central. a Itália Meridional e a Itália Insular (Cartograma 1.1). As 94 Províncias, por sua vez, englobam 8.050 Municípios.

• As Províncias estão assim distribuídas, por Região:

• Piemonte: Turim, Vercelli, Novara, Cuneo, Asti, Alessandria; Vale d’Aosta;

• Lombárdia: Varese, Como, Sondrio, Milão, Bérgamo, Brescia, Pávia, Cremona e Mantova;

- Trentino-Alto Ádige: Bolzano-Bozen e Trento;

- Veneto: Verona, Vicência, Belluno, Treviso, Veneza, Padova e Rovigo;

- Friuli-Veneza Júlia: Pordenone, Udine, Gorizia e Trieste;

- Ligúria: lmpéria, Savona, Génova e La Spezia;

- Emília-Romanha: Piacenza, Parma, Reggio nell'Emília, Modena, Bolonha, Ferrara, Ravena e Forli;

- Toscana: Massa-Carrara, Lucca, Pistoia, Florença, Livorno, Pisa, Arezzo, Siena e Grosseto;

- Umbria: Perúgia e Terni;

- Marcas: Pesara e Urbino, Ancona, Macerata e Ascoli Piceno;

- Lácio: Viterbo, Rieti, Roma, Latina e Frosinone;

- Abruzos: L'Aquilla, Teramo, Pescara e Chieti;

- Molissa: Isérnia e Campobasso;

- Campanha: Caserta, Benevento, Nápoles, Avellino e Salerno;

- Apúlia: Foggia, Bari, Taranto, Brindisi e Lecce;

- Basilicata: Potenza e Matera;

- Calábria: Cosenza, Catanzaro e Reggio di Calábria;

- Sicília: Trapani, Palermo, Messina, Agrigento, Caltanisseta, Enna, Catania, Ragusa e Siracusa;

- Sardenha: Sassari, Nuoro e Cagliari. (Itália, 1974: 4-5.)

TABELA 1.1

ITÁLIA. ÁREA, POPULAÇÃO RESIDENTE E DENSIDADE DEMOGRÁFICA, POR REGIÕES E GRANDES REGIÕES – 1971

Regiões e Grandes Regiões	Área (km²)	População (hab.)	Densidade Demográfica (hab./km²)
Itália Setentrional	**119.873**	**24.964.012**	**208**
1. Piemonte	25.399	4.432.313	175
2. Vale d'Aosta	3.262	109.150	33
3. Lombardia	23.850	8.543.387	358
4. Trentino-Alto Ádige	13.613	841.886	62
5. Venécia	18.368	4.123.411	224
6. Friuli-Veneza Júlia	7.845	1.213.532	155
7. Ligúria	5.413	1.853.578	342
8. Emília-Romanha	22.123	3.846.765	174
Itália Central	**58.345**	**10.298.269**	**177**
1. Toscana	22.992	3.473.097	151
2. Úmbria	8.456	775.783	92
3. Marcas	9.694	1.359.907	140
4. Lácio	17.203	4.689.482	273
Itália Meridional	**73.246**	**12.719.751**	**174**
1. Abruzos	10.794	1.166.694	108
2. Molissa	4.438	319.807	108
3. Campanha	43.595	5.059.348	372
4. Apúlia	19.347	3.582.787	185
5. Basilicata	9.992	603.064	60
6. Calábria	15.080	1.988.051	132
Itália Insultar	**49.797**	**6.154.515**	**124**
1. Sicília	25.708	4.680.715	182
2. Sardenha	24.089	1.473.800	61
TOTAL DA ITÁLIA	301.261	54.136.547	180

Fonte dos Dados Básicos: (i) Itália. Istituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano.** Roma, 1974; e (ii) Itália. Istituto Centrale di Statistica. **Bolletino mensile di statistica.** Roma, 51 (9), settembre, 1976: 9.

ÁUSTRIA
SUIÇA
FRANÇA
IUGOSLÁVIA
MAR ADRIÁTICO
MAR LIGÚRIA
MAR TIRRENO
MAR JÔNICO
MAR MEDITERRÂNEO
LEGENDA
CAPITAL DE PROVÍNCIA
FRONTEIRA INTERNACIONAL
LIMITE DE PROVÍNCIA
LIMITE DE REGIÃO
FONTE: ITÁLIA. Istituto Centrale di Statistica. Annuário Statistico Italiano. Roma, 1974.
CARTOGRAMA I.I
ITÁLIA.
DIVISÃO REGIONAL

A Itália Setentrional corresponde à Grande Região mais populosa e de maior superfície do País, cobrindo 39,8% do território nacional e abrigando 46,1% da população italiana. Nessa Grande Região se destacam as Regiões da Lombárdia, com 34,2% dos habitantes do setentrião italiano, e 15,8% do País, e do Piemonte, onde vivem, respectivamente, 17,8 e 8,2% da população. A Lombárdia é também a segunda Região em densidade demográfica (358 hab./km^2).

O maior contingente demográfico dessa área decorre, em grande parte, da atração exercida sobre a população de outras Regiões. Em virtude de sua melhor dotação em recursos naturais (solo e água particularmente), a Itália Setentrional gera a maior parte da riqueza nacional, concentrando, em consequência, o parque industrial mais importante do País. Em Milão, por exemplo, capital da Lombardia, se localiza o primeiro centro industrial, comercial, bancário e artesanal da Itália, desenvolvendo-se na mesma região atividades agricolas de grande valor econômico. A Região de Piemonte desempenha também importante papel, pois ali se localiza o complexo industrial da FIAT. (Itália, 1973: 26.)

A Superfície Agrícola Útil-SAU, efetivamente explorada, da Itália é de 17,5 milhões de hectares. Desse total, 34,2% (5,9 milhões de hectares) encontram-se Itália Setentrional, notadamente nas Regiões do Piemonte (7,8%), da Lombárdia (7,2%) e da Emília-Romanha (7,7%), que são áreas de grande importância agrícola. Em 1973, dos 5,9 milhões de hectares de SAU, cerca de 1,9 milhão (32,2%) estavam ocupados com cereais (trigo, aveia, arroz e milho), cuja produção alcançou 8,8 milhões de toneladas (57% do total do País). As regiões que mais contribuem para a produção de cereais são as do Piemonte (milho e arroz), da Lombárdia (milho, aveia e trigo) e da Emília-Romanha (trigo e aveia). Essas três regiões, juntamente com a de Veneto, são também as mais importantes em termos de exploração pastoril, pois concentram 61% do número de bovinos (5,3 milhões de cabeças) do País, que é de 8,7 milhões de animais, segundo o Censo de 1970. (Itália, 1974: 170, 176 e 192.)

A Itália Central, com uma densidade dernográfica de 177 hab./ km^2, corresponde a 19,4% do território e abriga 19,1%de sua população. Destaca-se pela produção de minério de ferro, pirita, cobre, manganês, mercúrio, mármore (em Massa-Carrara), bórax, linhito e alabastro, obtidos em sua maior parte na Região da Toscana, que é superada, nesse domínio, apenas pela Sardenha. Nessa Grande Região localiza-se Roma, a capital do País, cuja população em 1974 era de 2.856.000 habitantes (27,7% do total). (Itália, 1973: 30-31.)

A Itália Meridional é a segunda Grande Região do País, em população e em área, correspondendo os valores a esse respeito a 23,5 e 24,3% dos totais nacionais, respectivamente. A Região da Campanha, uma das mais importantes, em matéria de produção agrícola, é, por sinal, a que apresenta a maior densidade demográfica (372 hab./ km^2) do País. Grande parte da produção de leguminosas provém da Campanha, que é responsável por cerca de 65% do feijão produzido na Itália.

A Itália Insular, constituída pelas Ilhas da Sicília e da Sardenha, é a que apresenta o clima mais ameno, favorecendo, assim, a exploração de culturas comuns a países quentes, como a cana-de-açúcar, o bambu, o papiro e o algodão. Essa Grande Região também se notabiliza pela disponibilidade que oferece no campo da exploração mineral. Nos últimos anos, com a descoberta de petróleo na Sicília, a Província que mais produz nesse domínio, a indústria local assumiu novas dimensões.

Na Sicília e na Sardenha vivem 11,3% dos habitantes da Itália, em área que corresponde a 16,5% do território nacional. Na Sardenha se localizam as mais importantes explorações de ovinos do País, concentrando-se aí 36% (2,1 milhões de ovinos) do efetivo nacional (6 milhões de cabeças), de acordo com o Censo de 1970.

A Itália Meridional e a Itália Insular, apesar de menos desenvolvidas do que as outras duas Grandes Regiões italianas, contam com atividades industriais também importantes, graças aos estímulos

especiais que o governo lhes vem concedendo. Salientam-se a este respeito as Províncias de Bari, Brindisi e Taranto, na Região das Apúlias, que formam o chamado *triângulo industrial do Sul*. (Itália, 1973: 33.)

1.4 RENDA E PRINCIPAIS PRODUTOS

A Itália é um dos mais importantes países da Europa, tanto em termos econômicos e demográficos, como em extensão territorial. Essa importãncia, notadamente no campo econômico, deriva em grande parte das vantagens que o País aufere por conta de sua participação no Mercado Comum Europeu. O Produto Nacional Bruto-PNB da Itália, semelhante ao do Brasil em matéria de composição setorial, é, entretanto, superior em 28% ao brasileiro, em valor absoluto (Anexo)- Com uma renda *per capita* de mais de US$ 2.400,00, em 1973, o País se encontrava em posição razoável, neste sentido, no conjunto das nações européias. (Vide Anexo.)

Os principais produtos agrícolas italianos são o trigo, o arroz, a oliva e a uva, com os destaques locacionais já referidos. No tocante ao setor industrial, a produção automobilística, a refinação de petróleo, a produção de têxteis e de máquinas e equipamentos respondem pelo desenvolvi- mento do setor dinâmico da economia nacional. De fato, além de contribuir significativamente para a geração do produto nacional, a indústria italiana absorve 44% da população economicamente ativa do País. (Anexo.)

A balança comercial da Itália, como a da maioria das nações européias, é deficitária. Para reduzir os efeitos sobre o balanço de pagamentos, provocados pela importação de petróleo, a Itália, e de regra os demais países desenvolvidos da Europa, busca a qualquer custo vender mais e mais serviços, além de produtos, aos paises árabes. Ao que tudo indica, essa orientação contempla também outras nações subdesenvolvidas, que representam, ¡untamente com as de origem árabe, importante mercado comprador de serviços, notadamente no campo tecnológico. Com essa investida, a situação dos países subdesenvolvidos, que não produzem petróleo para atender às suas necessidades,

tende naturalmente a se agravar. E a mudança desse quadro requer a adoção de estratégias claras e bem definidas para evitar os efeitos do contra-ataque dessa nova ofensiva econômica das nações ricas.

2

ESQUEMA DE ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL PARA A ÁREA DO MEZZOGIORNO

Depois de examinar os elementos que configuram os sistemas político-administrativo e de planejamento, bem como os relativos aos aspectos econômicos e sociais das diferentes Regiões da ltália, tratar-se-á agora de analisar as motivações responsáveis pela instituição de mecanismos de atuação extraordinária em relação ao Sul da Itália. Essa análise é iniciada com uma apreciação sintética da área objeto de estudo, que será ampliada no final da primeira parte do trabalho.

2.1 CONTORNOS DA REGIÃO

O Mezzogiorno compreende as Grandes Regiões da Itália Meridiona!, da Itália Insular e pequena parte da Itália Central (Províncias de Latina, Frosinone e Rieti, na Região do Lácio, e Província de Ascoli Piceno, na Região de Marcas), a respeito das quais já foram apresentadas algumas informações no item 1.3 anterior. Essa área cobre uma superfície de 133.367 km^2 e abrigava, em 1971, 20,1 milhões de habitantes, correspondendo esses números, respectivamente, a 44,2% e a 37,2% dos totais nacionais. (Tabela 2.1.)

A porção territorial restante (Cartograma 2.1) representa o chamado Centro-Norte, que é a área desenvolvida da Itália. A separação do País numa parte rica e noutra pobre tem aqui propósito essencialmente didático, desde que o território nacional apresenta diversidades intra e inter-regionais acentuadas, como se demonstrou no capítulo anterior. É importante salientar, por outro lado, que a área do Mezzogiorno, embora considerada atrasada, segundo os padrões

europeus, poderia ser, atualmente, admitida como desenvolvida se comparada com o Nordeste brasileiro de hoje, por exemplo.

TABELA 2.1

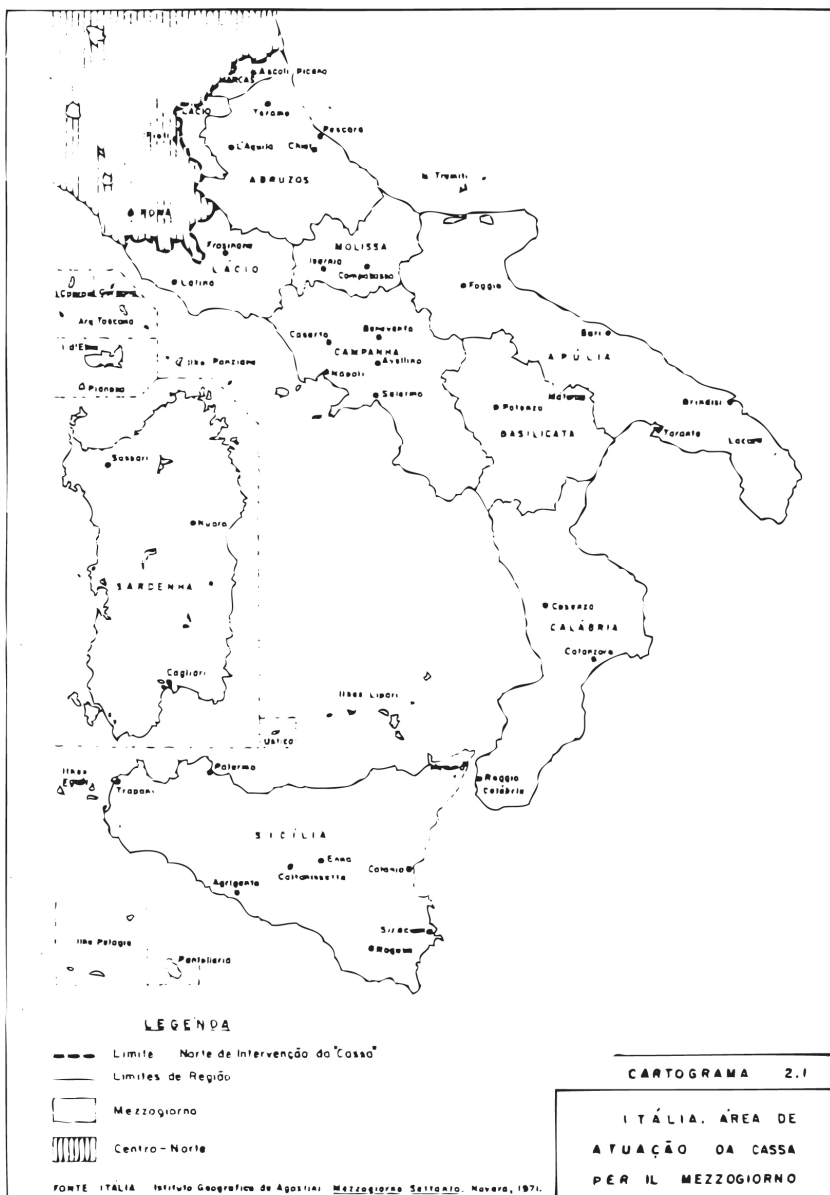
ITÁLIA. SUPERFÍCIE, POPULAÇÃO RESIDENTE E DENSIDADE DEMOGRÁFICA DA ÁREA DE ATUAÇÃO DA CASSA PER IL MEZZOGIORNO – 1971

Regiões e Províncias	Área (km^2)	População (hab.)	Densidade Demográfica (hab./km^2)
1. Marcas [1]	2.086	340.758	163
Ascoli Piceno	*2.086*	*340.758*	*163*
2. Lácio (1)	8.238	942.030	114
Latina	*2.250*	*376.238*	*167*
Frosinoni	*3.239*	*422.630*	*130*
Rieti	*2.749*	*143.162*	*52*
3. Abruzos	10.794	1.166.694	108
4. Molissa	4.438	319.807	72
5. Campanha	13.595	5.059.348	372
6. Apúlia	19.347	3.582.787	185
7. Basilicata	9.992	603.064	60
8. Calábria	15.080	1.988.051	132
9. Sicília	25.708	4.680.715	182
10. Sardenha	24.089	1.473.800	61
TOTAL DO MEZZOGIORNO [2]	133.367	20.157.154	151

Fonte dos Dados Básicos: 1) Itália. Istituto Centrale di Statistica. *Annuario statistico italiano.* Roma, 1974; e 2) Itália. Comitato dei MInistri per il Mezzogiorno. **Pianos di coordinamento degli interventi publici nel Mezzogiorno: 1966-1969.** Roma: 1968.

O Centro-Norte, em virtude das melhores condições econômicas locais, sempre exerceu atração sobre os habitantes do Mezzogiorno, contando assim com população numericamente superior (33.979.493 habitantes, segundo o Censo Demográfico italiano de 1971). A densidade demográfica do Centro-Norte (202 hab./km^2) desse modo, é mais alta do que a da Itália (180 hab/km^2) e a do Mezzogiorno (151 hab/km^2).

CARTOGRAMA 2.1

ITÁLIA. ÁREA DE ATUAÇÃO DA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

As diferenças entre as duas áreas são, portanto, visíveis em muitos sentidos. Em termos de geração do PIB nacional, a contribuição do Mezzogiorno não chegava a alcançar 25% em 1951, quando tiveram ínicio, praticamente, as ações governamentais na área. Outras diferenças voltarão a ser destacadas oportunamente, quando se estiver tratando dos resultados alcançados em decorrência das ações levadas a cabo na Região sob o comando da Cassa per il Mezzogiorno.

2.2 MOTIVAÇÕES PARA A REALIZAÇÃO DE AÇÕES EXTRAORDINÁRIAS

As intervenções governamentais desse tipo, em áreas economicamente deprimidas, representam quase sempre o resultado de esforços de várias décadas de trabalho, que se efetua, com maior ou menor intensidade, no sentido de criar condições para eliminar o atraso das comunidades pobres. E tais esforços só se concretizam porque essas áreas são habitadas por populações carentes, cujas dimensões numéricas podem engendrar problemas sociais e políticos capazes de sensibilizar, com o tempo, os administradores das regiões mais desenvolvidas. É portanto a preocupação com as populações pobres e a manutenção do "equilíbrio" do sistema nacional que embasam as decisões extraordinárias em regiões desse tipo, pois não há registros de zonas pobres em recursos naturais e demograficamente vazias incluídas na categoria de áreas deprimidas. É isso, pelo menos, o que a evidência empírica vem demonstrando face às experiências mais conhecidas.

O caso da Itália, caracterizada por uma parte rica e tendente a se desenvolver cada vez mais – o Centro-Norte – e por outra pobre – o Sul –, com dimensões geográficas e populacionais quase tão amplas quanto às da primeira, insere-se na linha da intervenção extraordinária em áreas deprimidas, definida em função da escassez ou do mau aproveitamento dos recursos naturais e da concentração demográfica.

Na primeira metade do século XX, particularmente no decorrer das quatro primeiras décadas desse período, a economia italiana seguiu o curso do protecionismo econômico predominante na época.

Não havendo orientação explicita a respeito do desenvolvimento mais equilibrado, setorial e espacialmente, do País, os resultados então alcançados expressavam-se por pequenos aumentos de produção agrícola e industrial que pudessem contribuir para a expansão do consumo público. Mas "seus efeitos sobre o incremento da renda foram anulados pelos custos crescentes, que tornaram os resíduos locais de exportação ainda menos competitivos nos mercados internacionais." [7]

A segunda metade da década dos anos quarenta registra algumas modificações de natureza geral, realizadas particularmente em função do esforço de reconstrução do pós-guerra. Em fins de 1947, com base na ajuda financeira externa, foram postas em prática medidas necessárias à paralisação da forte inflação a que estava submetido o País desde fins de 1943 (restrições ao crédito, valorização da moeda, redução das despesas etc). Com base em tais medidas, reativa-se entre 1948 e 1950 o aparelho produtivo interno, em consequência do que alguns setores atingem níveis de produção superiores aos alcançados antes da guerra. (Macciardi, 1962: 110.)

A política então adotada, ao tempo em que se revelou eficaz em matéria de reconstrução da economia nacional, fornece também elementos, compreendidos através dos resultados obtidos, que indicam a necessidade de estabelecer uma política de desenvolvimento para o País. O *Plano Fanfani,* elaborado em 1949, embora bem menos abrangente do que os planos quinquenais iniciados a partir da década de 1950, contempla, na realidade, alguns desses elementos (redução do desemprego e dinamizacão dos setores produtivos), revelando preocupação com a desigual repartição dos recursos em escala nacional.

Ao Plano Fanfani seguem-se outras medidas, que, embora não organicamente coordenadas, constituíram importantes estímulos às atividades de construção civil, salientando-se a esse respeito a "Lei

---

[7] MACCIARDI, Leopoldo. *I risultati economici delle política di sviluppo. In:* ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno**. La "Cassa" e lo sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza, 1962, v. 1, p. 273.

Tupini, que encorajava a construção de habitações através de sociedades cooperativas“: a Lei Ádige, que constituía sob a responsabilidade do Estado um “Fundo para o incremento da construção civil”; e a Lei Romita, “para o saneamento das habitações subnormais e para a instituição de subsídio em favor da construção popular”. É, contudo, em relação ao setor agrícola que a ação promotora do Estado se dirige de forma clara e específica. (Macciardi, 1962: 110.)

Em 1950, o Governo italiano toma, de fato, duas decisões, espacialmente distintas, da maior importância nesse campo. “Com a primeira se enfrenta organicamente pela primeira vez o problema da zona atrasada do Mezzogiorno; com a segunda se toca de perto o problema da reforma agrária” (...). Os instrumentos neste sentido correspondem à Lei Sila, de maio de 1950, e à ‘lei de transação’, de outubro do mesmo ano, com as quais o governo procurou reformar a estrutura da agricultura do País, particularmente nas Regiões da Itália Central e no Mezzogiorno.” (Macciardi, 1962, vol. 1: 273.)

Aos procedimentos de expropriação das parcelas de terras consideradas excedentes, juntaram-se outras medidas de apoio e fomento à agricultura nacional, expressas no *Plano Duodecenal de Desenvolvimento Agrícola,* a exemplo das relativas à concessão de crédito para melhoramento das fazendas e fortalecimento das propriedades localizadas nas zonas de montanha.

Essas medidas, contudo, não poderiam produzir maiores efeitos, particularmente sobre o Mezzogiorno, pois além de serem definidas e postas em prática de forma restrita não estavam contidas em plano global de desenvolvimento, articulado e especificamente voltado para a Região. O quadro local tenderia a se manter sem grandes modificações estruturais, caso o Sul da Itália, caracterizado por sua pobreza secular, não representasse para o País sério perigo ao equilíbrio do poder, potencialmente ameaçado pelas forças da extrema esquerdas.[8]

---

[8] CAMPILLI, Pietro. Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno dal 1950 al 1958. Depoimento analitico. *In: ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno.* **La “Cassa” e lo**

A decisão de criar condições para a melhoria do sistema socioeconômico do Mezzogiorno baseou-se, assim, muito mais em fatos políticos do que em evidências técnicas, como de resto tem ocorrido e continua a se verificar nas regiões deprimidas do mundo.

2.3 INSTITUIÇÃO DA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

A atuação governamental no Sul da Itália, de forma orgânica e tecnicamente programada, teve inicio com a instituição da Cassa per il Mezzogiorno. Criada pela Lei n° 646, de 10.08.1950, atribuiu-lhe o governo italiano a responsabilidade de coordenar a aplicação dos investimentos públicos e privados e de obter o desenvolvimento econômico da área sob sua jurisdição. Mas de acordo com a lei que a instituiu, a "Cassa" recebeu também a incumbência de executar diretamente obras e serviços constantes do *Plano de Desenvolvimento da Região.* Com essa competência na área da execução direta, reforçava-se não apenas a capacidade de ação da Instituição como do próprio Governo Central, que tinha na "Cassa" o seu instrumento básico para a intervenção extraordinária no Mezzogiorno. Nessas condições, certos investimentos governamentais, prioritários a nível regional, são aplicados diretamente sob a responsabilidade da "Cassa", a exemplo dos destinados ao abastecimento de água e à recuperação de terras. Dita competência exige uma melhor explicitação do assunto.

A execução direta por parte de entidades encarregadas de planejar, coordenar e promover o desenvolvimento em escala regional tem representado esforço exaustivo e muitas vezes desgastante para as instituições responsáveis por essas tarefas, máxime nos países onde a administração do desenvolvimento se realiza segundo modelos essencialmente setoriais, como é o caso do Brasil. Trata-se de procedimento aparentemente normal, pois por mais importante e eficaz que possa ser a administração em bases regionais, particularmente para os países subdesenvolvidos, não há condições de contrapô-la à administração setorial, que é mais fácil de ser exercida. O problema, contudo, não

---

sviluppo del Mezzogiorno. Bari, Ed. Laterza, 1962: 56. v. 1.

consiste em substituir o modelo setorial pelo regional, mas de combiná-los, posto que, se é através da administração setorializada que se atende com mais propriedade aos objetivos nacionais do desenvolvimento, é também por intermédio da administração regionalizada que as desigualdades inter-regionais de renda podem ser adequadamente reduzidas. Por mais interesse e atração que esse tema possa exercer sobre os técnicos, deve-se ter em mente que o encaminhamento de soluções a respeito da regionalização administrativa constitui matéria de exclusiva competência política.

A Cassa per il Mezzogiorno é uma entidade de personalidade juridica própria, conforme estabelece o Art. 99 do Decreto n° 1.523, de 30.06.67, [9] porém dotada de características especiais que a configuram realmente como organismo de intervenção extraordinária no campo do desenvolvimento regional. Essa Entidade apresenta estrutura funcional em conseqüência da qual será possível defini-la, em termos da administração pública brasileira, tanto como órgão da administração direta, quanto como entidade da administração indireta. Por depender, em determinado sentido, do Governo Central, do qual é agente, ela se enquadra na primeira categoria. Mas pela autonomia que dispõe para cumprir uma função específica que o Estado lhe atribuiu, ela pode ser incluída na segunda.

Há, pois, três particularidades importantes que devem ser ressaltadas em relação à estrutura da Entidade. A primeira diz respeito ao fato de que a "Cassa" não é órgão da administração direta, nem autarquia, assim como não é fundação ou empresa pública, ainda que guarde equivalência com todas essas figuras jurídicas. Ela deve assim ser entendida como urn organismo do Estado, com feições especiais e extraordinárias. Qualificando melhor, a "Cassa" é uma instirtuição

[9] ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Testo único delle leggi sul Mezzogiorno.** Roma, 1968: 12.

instrumental, especial e exclusiva, de vida temporária e dotada de autonomia financeira. [10]

Trata-se, portanto, de instituição instrumental, na medida em que foi criada com a função específica e exclusiva de “realizar o plano de obras públicas e de intervenção extraordinária estatal formulado pelo Comitê de Ministros para o Mezzogiorno”, (Tracanna, 1962: 35), sendo ambos – plano e comitê – expressamente previstos na lei.

A ”Cassa”, por outro lado, foi um organismo criado para cumprir missão específica em prazo determinado, diferindo, portanto, das instituições públicas estabelecidas para realizarem ou prestarem serviços cuja conclusão não pode ser definida no tempo, desde que sempre serão requisitados pela comunidade, tais como: segurança, educação e saúde. Essa segunda característica a aproximaria de instâncias administrativas como os Grupos ou Comissões. Contudo, isto não significa que o prazo definido em sua lei de criação não tenha sido submetido a alterações. A este respeito, deve-se ressaltar a prorrogação da vigência do prazo inicial para 31.12.1980, estabelecida no Decreto n° 1.523, de 30.06.1967, que alterou, por sua vez, o Artigo 29 da Le¡ n° 717/1965. Desse modo, ainda que passando por sucessivas prorrogações, a Entidade continua sendo uma organização caracterizada pela temporaneidade. Note-se, a propósito, que a Lei n° 183, de 02.05.1976, define, em seu Artigo 22, algumas parcelas de recursos a serem atribuídos à “Cassa” nos quinquênios de 1981-1985 e 1986-1990, o que significa prorrogar seu prazo de funcionamento.

A terceira particularidade especial refere-se à sua autonomia financeira, expressa, de um lado, pelas dotações anuais ou plurianuais, que lhe são atribuídas por lei para a execução direta ou indireta das obras e serviços constantes dos planos de intervenção extraordinária, e, de outro, por empréstimos. De fato, a lei atribuiu à “Cassa” a

---

[10] TRACANNA, Luciano. Avvocato dello Stato. Depoimento analítico. *In: ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno.* **La “Cassa” e Io sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza, 1962: 35. v. 1.

faculdade de recorrer a “fontes próprias de financiamentos, emitindo obrigações ou contraindo empréstimos inclusive do exterior, destinando o produto do financiamento de obras determinadas, além de reaplicar na realização do escopo institucional a soma proveniente do “reembolso do financiamento.” (Tracanna, 1962: 39.)

Reforça a característica especial e extraordinária da ”Cassa”, particularmente no que diz respeito à sua temporaneidade, a constituição de seu *quadro de pessoal.* Neste sentido, as atividades da Cassa per il Mezzogiorno deveriam ser exercidas por servidores pertencentes aos quadros da administração pública italiana e por pessoas contratadas, pela própria Instituição, para a execução de tarefas específicas. Com isso, procurou o legislador, desde o início, evitar o problema de se remanejar o pessoal ligado à Entidade, no momento em que cessassem suas responsabilidades. Com essa providência, tratavam os Poderes Legislativo e Executivo de evitar, na medida do possível, a burocratização da ”Cassa”, pois as instituições tendem, naturalmente, corn o passar do tempo, a caminhar nessa direção. O número de pessoas – requisitadas ou contratadas –era definido, até 1971, pelo *Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno-COMIM,* de acordo com o que estabelecia o Artigo 14 do Decreto n° 1.523/1967. Dessa data em diante, as atribuições do COMlM foram transteridas para o *Comitê Interministerial para a Programação Econômica-ClPE,* como se tratará adiante.

A Cassa per il Mezzogiorno é dirigida por um Conselho de Administracão, um Comitê Executivo e um Colégio de Revisores. O Conselho de Administração, que representa a instância de direção executiva de mais alto nível e responsabilidade, é composto, segundo o Artigo 10 do Decreto n° 1.523/1967, de:

i. Um presidente, nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, depois de ouvido o Conselho de Ministros; e

ii. Dois vice-presidentes e dez membros escolhidos entre pessoas especializadas em assuntos relativos às áreas de interesse do Mezzogiorno. Tais membros são nomeados pelo Presidente do Conselho de Ministros, por proposta do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, após ouvido o Conselho de Ministros. (Itália, 1968: 12-13.)

O mesmo artigo estabelece que a substituição de qualquer um dos membros do Conselho de Administração será procedida de acordo com a mesma sistemática, o que dá uma idéia da importância política com que se reveste a administração do desenvolvimento na Região do Mezzogiorno. Embora relevante o aspecto político, tem também prevalecido o critério técnico para a escolha dos membros do Conselho de Administração da ”Cassa”. (Tracanna, 1962: 49.)

Os membros do Conselho de Administração, de acordo com a lei, exercem suas funções por um período de cinco anos, mas podem, como se dá freqüentemente na administração pública, permanecer por mais tempo na função. A esse respeito deve-se ressaltar que Gabriele Pescatore foi Presidente do Conselho de Administração e, portanto, Presidente da Cassa per il Mezzogiorno, praticamente, desde a criação da Entidade até 1976.[11] A longa permanência na mesma função,

---

[11] Gabriele Pescatore esteve no Nordeste no ano de 1966, em missão de assessoramento técnico à SUDENE, definida em decorrência de acordo assinado entre a Organização dos Estados Americanos e o governo brasileiro, no qual se previa a constituição de Comitê Internacional de Assessores de Alto Nivel. Esse Comitê teria três membros: o Delegado Francês do Plano, o Presidente da “Cassa” e o Diretor do Departamento de Colonização de israel – Raanan Weitz. O Comitê foi composto entretanto sem a participação do representante francês. Do trabalho então realizado, resultou a produção do seguinte documento: PESCATORE, Gabriele &WEITZ, Raanan. **Relatório sobre uma missão ao Nordeste do Brasil.** Recife: SUDENE, 1966. 36 p.. Mimeogr. Nesse relatório são examinados aspectos relacionados à estrutura institucional da SUDENE, aos planos de desenvolvinwento da Região e ao desenvolvimento agrícola, enfatizando-se, sobre o último aspecto, questões subordinadas aos recursos de solo e água, planejamento e instrumentos de execução. Um outro ponto importante desse Relatório corresponde ao destaque e à ênfase que deveriam ser conferidos à SUDENE, em matéria de autonomia administrativa. Tal recomendação, que expressava bem a experiência dos dois especialistas e a expectativa do corpo técnico da SUDENE, não teve sequência prática,

embora possa ser desvantajosa – pela cristalização de idéias que dificultem a introdução de processos modernos de trabalho, por exemplo –, traz, em certo sentido, a vantagem da continuidade administrativa, particularmentne quando se considera a temporaneidade com que se caracterizam as ações no Mezzogiorno.

O Comitê Executivo, na conformidade do que estabelece o Artigo 12 do Decreto n° 1.523/1967, é um órgão de assessoramento do Conselho de Administração, a quem compete, facultativamente, designar seus cinco membros, ouvido o Comitê de Ministros para a Intervenção Extraorcmária no Mezzogiorno.

O Colégio de Revisores, que corresponde a uma espécie de Consevo Fiscal, é constituído de três membros efetivos e três suplentes, os quais exercem mandato de dois anos. Esses membros, que podem ser reconfirmados na função, normalmente provêm da Magistratura Estatal ou Tribunal de Contas – e do Ministério do Tesouro.

2.4 APOIO POLÍTICO

A orientação política e programática geral, relacionada com as ações governamentais no Sul da Itália, era estabelecida, a nível mais elevado, por um Comitê de Ministros. Até 1971, exercia essa função o Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno-COMIM, constituído no âmbito do Comitê Interministerial para a Prornação Econômica-CIPE, já mencionado no item 1.2 anterior. Embora o COMIM tenha sido suprimido em 1971, tratar-se-á aqui de suas atribuições principais e do papel por ele desempenhado no processo de desenvolvimento do Mezzogiorno, para que se possa compreender melhor as modificações introduzidas após o ano de 1971.

O COMIM era presidido pelo Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, função que ainda existe, e integrado

---

assim como outras proposições do mesmo tipo. Esses assuntos serão examinados na Segunda Parte deste trabalho.

pelos Ministros do Orçamento e do Planejamento Econômico, do Tesouro, da Instrução Pública, do Trabalho Público, da Agricultura e Floresta, do Transporte e Aviação Civil, da Indústria, Comércio e Artesanato, do Trabalho e Previdência Social, da Participação Estatal, da Saúde e do Turismo e Espetáculo. Além desses Ministros, participavam do COMIM, segundo o que eabeleciam os Artigos 39 e 59 do Decreto n° 1.523/1967, respectivamente, os Presidentes das Juntas Regionais da área do Mezzogiorno, quando tratava da discussão dos programas de intervenção extraordinária a esse nível, e os Ministros de outras Pastas, desde que se tratasse da discussão de assuntos de sua competência.

O Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, na forma do Artigo 69 do decreto citado, preside o Comitê e se encarrega de assegurar as atividades da ”Cassa” e das instituições que, sob a coordenação desta, atuam na Região, de acordo com o que estabelecia o *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno,* elaborado, até 1971, sob a responsabilidade do COMIM, segundo o esquema que se apresentarâ no item 2.5, adiante.

A articulação interinstitucícnal das ações governamentais no Mezzogiorno, seja em termos técnicos, seia em termos políticos, é totalmente regulamentada por dispositivos legais (leis ou decretos), o que facilita a atribuição e o cumprimento de responsabilidades, por parte da “Cassa” e das instituições executivas que atuam no Sul da Itália. A esse respeito, é oportuno destacar as principais competências do Ministro para a Intervenção Extraordínária no Mezzogiorno, a quem cabe, pelo Art. 60 do Decreto n° 1.523/1967:

• Aprovar o programa da Entidade e estabelecer as diretrizes de sua atuação;

• Supervisionar suas ações e aprovar seu orçamento anual mediante decreto, assinado com a concordância do Ministro do Tesouro, para apresentação ao Parlamento;

• Apresentar, anualmente, ao Parlamento o programa de obras da “Cassa”, salientando os resultados do plano para o ano precedente e as previsões programáticas para o ano seguinte; e

• Propor, de acordo com os Ministros interessados, os textos legais correspondentes às ações de sua competência exclusiva e participar da elaboração dos textos legais apresentados por iniciativa de outros Ministérios, que interessem diretamente à localização ou expansão de atividades produtivas no Sul da Itália.

O Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno pode assim atuar com mais flexibilidade e de forma mais eficaz, no que se relaciona ao apoio que empresta às ações da Instituição, na medida em que participa de Comitês de alta decisão superior, como os seguintes: Comitê interministeriai para a Programação Econômica, Comitê Interministerial para o Crédito e a Poupança, Comitê Interministerial de Preços, Comitê dos Ministros para a Participação Estatal e Comitê dos Ministros para Assuntos de Energia Elétrica. Por outro lado, a lei definia, até 1971, a participação de representantes do Ministro para a Intervenção Extraordinária nos Conselhos Superiores dos Ministérios Setoriais integrantes do Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, proporcionando desse modo integração mais efetiva dos setores técnicos que trabalhavam na área de ¡urisdição da “Cassa”.

Como o sistema político-administrativo da Itália é de base parlamentarista, foi possivel conferir o necessário apoio político nacional à administração do desenvolvimento da região menos desenvolvida do País, a partir da formação do Comitê de Ministros para a intervenção Extraordinária no Mezzogiorno. Pela sua representatividade, quantitativa e qualitativa, tornava-se mais fácil a esse Comitê entender os problemas da área, podendo os Ministros que o compunham, através dos Ministérios que dirigiam. emprestar suporte mais adequado às ações da “Cassa”.

O COMIM exercia também atividades técnicas, utilizando-se para esse fim do pessoal especializado de sua Secretaria. O corpo técnico da Secretaria do COMIM – que passou em 1971 a depender diretamente do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, de acordo com o Art. 19 da Lei n° 853, de 06.10.1971 – é constituído de servidores pertencentes à alta administração do Estado e de peritos, contratados segundo as necessidades. Em função das disposições do Art. 7 do Deceto n° 1.523/1967, a Secretaria do COMIM poderia contar com até 160 peritos, nomeados por decreto do Presidente do Conselho de Ministros, mediante proposta do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, feita com a concordância do Ministro do Tesouro, que examina no caso os assuntos de disponibilidade financeira.

2.5 ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS PLANOS

As ações desenvolvidas pelo Governo italiano, com o objetivo de promover econômica e socialmente o Sul da itália, eram realizadas segndo planos plurianuais de intervenção extraordinária, elaborados no seio do COMIM e da “Cassa”, até 1971. DaÍ para cá, os planos e programas passaram a ser produzidos pela última, de acordo com as diretrizes estabelecidas pero Comitê Interministerial para a Programação Econômica-CIPE. Mais uma vez, convém destacar a importância de manter – aqui – em cena o COMIM, para que se entendam, posteriormente, algumas das razões que presidem o processo de centralização administrativa, **v. g.** do setor público.

2.5.1 Planos de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno

Os planos para o Mezzogiorno, sob o ponto de vista jurídico, constituem “ato administrativo colegiado de caráter geral (apresentando, dentro de determinados limites e condições, relevância

externa)”,[12] “caracterizando-se essencialmente como uma previsão de caráter geral e de princípio a respeito do complexo orgânico das obras que, no período de duração da ‘Cassa’,. deverão ser realizadas em qualquer um dos grandes setores objeto de intervenção.” (Tracanna, 1962: 32.)

Nessas condições, os planos são considerados flexíveis e, portanto, sujeitos a modificações, o que não significa incluí-los na categoria de meras invenções governamentais. Deve-se observar que ao se modificar um plano – seja na sua estrutura financeira, seja no seu arcabouço conceitual –, o que se busca é corrigir previsões incompatíveis com o ambiente que se pretende alterar. Essa postura, convém salientar, difere substancialmente da atitude que às vezes se adota no sentido de caracterizar os planos como um conjunto puramente intencional, na perspectiva de que eles não devem conter objetivos e metas quantificados, a serem alcançados num determinado período de tempo. Ao contrário, um plano deve contemplar efetivamente esses elementos. O fato de os objetivos e as metas não serem obtidos no período de tempo desejado não significará, necessariamente, fracasso, mas, em muitos casos, inadequação de meios. Diante de constatações desse tipo, nada mais coerente do que a atitude de reexaminar e corrigir os rumos inicialmente estabelecidos.

O planejamento das intervenções extraordinárias no Mezzogiorno realiza-se no sentido de harmonizar as necessidades regionais com as nacionais, segundo orientação global expressa nos planos quinquenais de desenvolvimento. Com base nas diretrizes que norteiam o desenvolvimento do País, constantes do plano nacional, o Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno-COMIM elaboravam, até 1971, o Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno. Na sua elaboração, o Comitê levava em conta as contribuições apresentadas pelas Juntas Regionais do Mezzogiorno e pela “Cassa”. (Esquema 2.1.)

---

[12] PESCATORE,Gabriele. “Aspetti giuridici degli interventi straodinari nel Mezzogiorno: la pianificazione.” Foro Italiano: 1961, p. 39-41. In: TRACANNA, 1962: 32.

Esse plano constituía "o instrumento fundamental da ação do Governo na área, em função do qual se dava organicidade e unicidade à ¡intervenção pública e se buscava transformar a estrutura produtiva e as condições sociais da Itália Meridional, a fim de alcançar uma plena e harmônica integração dessa área no processo de desenvolvimento do País." [13] .

Para alcançar sua configuração final, o plano elaborado pelo COMIM passava por três fases, uma de *predisposição* – que correspondia ao trabalho técnico de elaboração –, outra de *formação* e uma terceira de *aprovação.* A primeira fase ficava a cargo do pessoal técnico da Secretaria do COMIM, da "Cassa" e das Regiões, constituindo as duas últimas, respectivamente, tarefas de natureza política, sob a responsabilidade do COMIM e do CIPE. (Itália, 1968: 3-4.)

O *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno,* seguindo as diretrizes do Plano Nacional (1965-1969), vigorava pelo prazo de cinco anos, de acordo com a sistemática estabelecida na Lei n° 717, de 26.06.1965. Contudo, o Primeiro Plano de Coordenação não cobriu o mesmo horizonte do Plano Nacional (1965-1969), pois só foi aprovado em 1°.10.1966, para vigorar até o fim do período de execução do *Plano Quinquenal de Desenvolvimento do País.* Os planos para o Mezzogiorno, de maneira idêntica ao que ainda ocorre em relação aos planos nacional e setoriais da Itália, estavam e continuam, assim, sujeitos a certas discrepâncias de coincidências de prazos, embora as autoridades responsáveis pela Região se esforcem por elimina-las.

Em termos formais, o Plano de Coordenação não continha diagnóstico detalhado das Regiões do Sul da Itália, ocupando-se de modo mais analítico com as diretrizes e procedimentos que orientavam a intervenção pública no Mezzogiorno, tanto em termos espaciais como setoriais. Ao mesmo tempo, o plano definia, a partir dos obietivos e

[13] ITÁLIA. Comitato dei Ministri per il Mezzoglorno. **Piano di coordinamento degli interventi nel Mezzogiorno: 1966-1969.** Roma, 1968: 3.

critérios estabelecidos para a intervenção nos diversos setores, os instrumentos para a atuação direta (investimentos a cargo das empresas com participação estatal ou investimentos governamentais exclusivos) e indireta da "Cassa" (investimentos realizáveis à custa de incentivos fiscais e financeiros). O Plano de Coordenação correspondia, desse modo, mais a um documento instrumental e de orientação global do que a um plano operacional, condizente, portanto, com o pensamento político geral que o Governo Central, através do COMIM, expressava em matéria de desenvolvimento para o Mezzogiorno.

As modificações sobre o Plano de Coordenação, assim como a fixação dos tetos financeiros para a execução das obras de intervenção na área, diretamente a cargo da "Cassa" e dos órgãos da administração pública ordinária, eram realizadas anualmente pelo COMIM. Sua apresentação ao Parlamento se dava por íntermédio de proposta do Ministro para a lntervenção Extraordinária do Mezzogiorno, seguindo em linhas gerais a estrutura do Plano de Coordenação. [14] Esse documento, que representava − e ainda representa − a programação anual para o Sul da Itália e algumas outras zonas deprimidas do País, norteia, em consequência, o *Programa Operativo Anual* da Cassa per il Mezzogiorno.

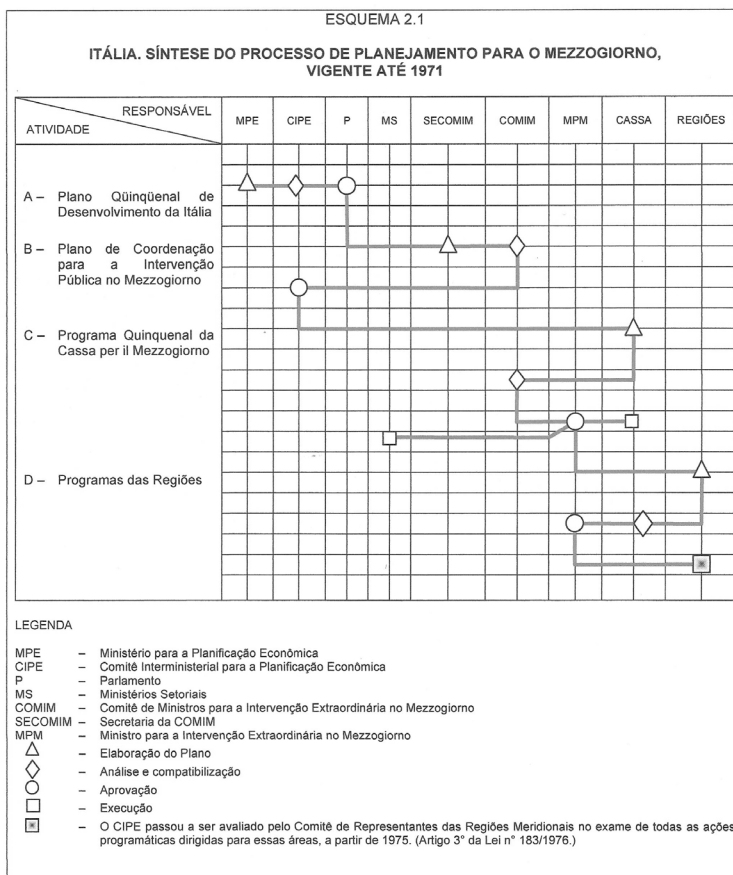
2.5.2 Programas Quinquenais da "Cassa"

As obras e os serviços, de caráter extraordinário ou ordinário, realizados diretamente por essa Entidade e pelos Ministérios Setoriais com atuação no Mezzogiorno, são consolidados em um *Programa Quinquenal para o Sul da Itália.* Esse programa era elaborado até 1971 com base nas orientações constantes do Plano de Coordenação, de modo a atender às necessidades socioeconômicas das Regiões que constituem o Mezzogiorno. Daquela data para cá, a Instituição passou a seguir as diretrizes do ClPE.

---

[14] ITÁLIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. **Relazione previsionale e programmatice sugli interventi publici nel Mezzogiorno per l'anno 1969;** (ai sensi dell'art 6° del testo unico n° 1.523 del 30 giugno, 1967). Roma: 1968.

O Programa Quinquenal da “Cassa”, como é natural, diferia e difere consideravelmente do Plano de Coordenação, por abordar de forma detalhada a programação executiva setorial. Contudo, como o anterior, ele não contém análises globais e setoriais relativas ao comportamento dos sistemas econômicos das diferentes Regiões do Mezzogiorno, nem do Sul da Itália como um todo, o que não significa dizer que tais estudos não são realizados. Mas é bastante detalhado em termos de distribuição espacial dos programas e de definição dos incentivos e facilidades concedidas aos setores sobre os quais agem diretamente a “Cassa” e os Ministérios Setoriais. O Programa Quinquenal destaca também, de modo específico, as ações que devem ser executadas de forma prioritária nas Regiões do Mezzogiorno. [15]

[15] ITÁLIA. Cassa per il Menogiorno. **Programma quiquennale: 1965-1968.** Roma: 1968.

A execução dos programas governamentais constantes do Programa Ouinquenal, conforme mencionado anteriormente, é feita por intermédio da Entidade regional e de outras instituições públicas. No que se refere à execução de obras de competência da "Cassa", a lei define que ela se encarregará de selecionar as entidades a quem conferirá concessões para a realização de obras de sua responsabilidade. Os procedimentos empregados a este respeito assemelham-se aos normalmente utilizados no Brasil para a contratação de obras a serem executadas por empresas particulares.

No caso da execução dos Projetos Especiais – em certo sentido, correspondentes aos Programas Especiais de Desenvolvimento

Regional em curso no Brasil, cujo exame será feito no item 9.3, adiante − foram estabelecidos novos critérios para sua implementação no Art. 89 da Lei n° 183, de 02.05.1976. Esses projetos, que podem ser prioritários tanto a nível do Mezzogiorno como do País, devem ser submetidos à aprovação do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno e ao Conselho Interministerial para a Programação Econômica-CIPE, que adotam "as providências necessárias, assim como as concernentes ao tempo de execução, estabelecendo critérios e modalidades para a realização dos projetos, ainda que tais procedimentos requeiram a modificação de dispositivos vigentes em matéria de procedimentos administrativos." (...). É com base nas deliberações do ClPE que o Ministro para a !ntervenção Extraordinária no Mezzogiorno "aprova o programa anual da 'Cassa para a execução dos Projetos Especiais." [16]

Tais procedimentos se assemelham, em termos, aos adotados no Brasil para a execução dos *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional.* A diferença básica que existe refere-se ao fato de na Itália essas disposições serem objeto de lei, e não de decreto ou de exposição de motivos ao Presidente da República, como ocorre no Brasil. Além disso, o comando da execução dos Projetos Especiais é realizado pela "Cassa", o que não acontece no Brasil com a SUDENE e as demais Superintendências de Desenvolvimento Regional – SUDAM, SUDECO e SUDESUL –, como se verá oportunamente.

2.5.3 Modificações Verificadas após 1971

As disposições que regulavam os processos de tomada de decisão e de planejamento em relação ao Mezzogiorn,. constantes do Decreto n° 1.523/1967, foram sensivelmente modificadas com a sanção da Lei n° 853, de 06.10.1971. As alterações então realizadas implicaram não

[16] ITÁLIA. Istituto per l'Assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno (IASM). **Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno nel quinquennio 1976-1980.** IASM Notizie, Roma, 9 (5), 1976: 12.

apenas na extinção do COMlM, que teve suas atribuições transferidas para o CIPE, como em transformações no funcionamento da "Cassa".

Tais mudanças, postas em prática sob a argumentação da necessidade de aperfeiçoar o processo de descentralização administrativa, de acordo com o qual seria concedida maior autonomia às Regiões do Mezzogiorno, no tocante à disponibilidade de instrumentos, particularmente financeiros, e de poder de execução, tiveram no fundo outra motivação. Na opinião do autor, foi a necessidade de fortalecer o Governo Central que determinou a implementação dessas medidas, pois a descentralização administrativa, no contexto de políticas específicas de desenvolvimento regional, só é levada a bom termo quando a área objeto de intervenção extraordinária continua pondo em risco o "equilÍbrio" do sistema nacional. E esse não era bem o caso do Mezzogiorno no ínicio dos anos DE 1970. Ao contrário, o que importava, naquele momento, ao que tudo indica, era a sustentação do "equilíbrio" do sistema econômico nacional, com boa margem de segurança – o que significava dizer da Região Centro-Norte do País –, cujos termos de intercâmbio com o resto do mundo e com a Europa, em particular, começavam a se mostrar desfavoráveis.

Por isso, não era interessante manter um Comitê de desenvolvimento regional, como o COMIM, nem reforçar a Instituição encarregada de promover o desenvolvimento da área. Daí a resolução do governo italiano de eliminar um intermediário importante, porém desnecessário, do ponto de vista da Nação – o COMIM –, e concentrar as decisões por ele tomadas nas mãos do colegiado responsável pela coordenação das ações governamentais em escala nacional – o ClPE. As modificações então procedidas oontemplaram restrições em matéria de concessão de incentivos; definição de procedimentos para a aprovação e execução de projetos especiais; mudança na composição do Conselho de Administração da "Cassa" – que passou a contar com um Presidente e apenas seis membros – etc., constituíram os pontos centrais de atenção da Lei n° 853/1971. Suas disposições vigoraram no período 1971-1975. introduzindo-se nesse texto novos dispositivos no ano de 1976. Com efeito, em 02.05.1976, o Parlamento italiano

aprovou a Lei n° 183, disciplinando as formas de íntervenño extraordinária no Mezzogiorno para o período 1976-1980. Dentre as inovações concebidas, cabe destacar as seguintes:

• Consolidação do esquema de planejamento quinquenal para o Mezzogiorno, envolvendo de forma mais precisa as diferentes Regiões da área;

• Constituição de Comissão Parlamentar para o Mezzogiorno, composta de 15 Senadores e de 15 Deputados; [17]

• Reestruturação orgânica da "Cassa", que passa a executar obras exclusivarnente aprovadas pelo ClPE. Essa providência deve ter sido tomada com dois propósitos: o de chamar para o Governo Central as decisões sobre a área de atuação da "Cassa" e o de intensificar a utilização dos recursos humanos da Entidade, na perspectiva de desativar a instituição ao final da década de 1970, conforme disposições legais existentes neste sentido;

• Reorganização do Conselho de Administração da "Cassa", que passou a contar com maior número de membros – um Presidente e 18 outros representantes, a metade dos quais é indicada pelas Regiões do Mezzogiorno. Com a definição legal de que esses nove membros representassem as Regiões de Abruzos, Basilicata, Calábria. Campanha, Lácío, Melissa, Apúlia, Sicília e Sardenha, e com a maior autonomia que as Regiões em geral passaram a ter, é licito admitir que o Governo pretenda, efetivamente, encerrar a missão da "Cassa" no final de 1980;

• Constituição de um Comitê de Representantes das Regiões integrantes do Mezzogiorno, constituído dos Presidentes das Juntas Regionais da área e de dois representantes de qualquer uma dessas instâncias, eleitos dentre os membros dos Conselhos Regionais. Esse

---

[17] Essa Comissão tem objetivos similares aos da comissão do **Poligono das Secas** ou da comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste, por exemplo, existentes no Congresso brasileiro.

Comitê se reúne, pelo menos uma vez por mês, para examinar e apreciar as matérias de natureza legal, assim como os assuntos a serem decididos pelo Comitê Interministerial para a Programação Econômica e as questões concernentes à coordenação das intervenções extraordinárias, a cargo dos Ministérios que atuam na área das Regiões. O parecer desse Comitê pode ser enviado ao Parlamento; e

• Modificações na concessão de incentivos à iniciativa privada (redução dos incentivos proporcional ao valor global dos investimentos fixos). (Itália, 1976:12.)

Importa ressaltar, finalmente, que o Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno, já mencionado e previsto no Art. 29 do texto único da Iegislação relativa à Região, consolidada pelo Decreto n° 1.523/1967, fo¡ suprimido pela mesma Iei que extinguiu o COMIM. Nessas condições, o CIPE passou a emitir "diretrizes para a intervenção já objeto do mencionado plano piurienal de coordenação, para cuja realização tenha havido disciplinamento no texto único citado, desde que não haja incompatibilidade com as normas da presente lei." (Art. 19, Parágrafo 10. da Let n° 853/1971.)

3

ORIENTAÇÃO PROGRAMÁTICA

A intervenção governamental, com caráter extraordinário, em áreas deprimidas, particularmente a exercida através da adoção de medidas globais, deve ser entendida como o resultado de decisões de natureza eminentemente política. O reconhecimento pelas áreas técnicas da existênciade de situações socioeconômicas inaceitáveis, segundo padrões nacionais ou estrangeiros, em zonas desse tipo, embora fundamental, não constitui condição necessária e suficiente para que as soluções a respeito sejam encaminhadas consequente-mente. A evidência empírica demonstra que à constatação técnica sobrepõe-se, quase sempre, o fato político. E é bom que isso ocorra, para que as decisões sejam legitimadas de acordo com as aspirações da população.

As ações postas em prática pelo governo italiano no Mezzogiorno orientaram-se, em linhas gerais, nessa direção. De fato, antes mesmo da entrada em funcionamento da "Cassa", reconhecia-se na Itália que a economia da Região do Mezzogiorno caracterizava-se por apresentar uma agricultura frágil e uma indústria incipiente, assim como escas-sas possibilidades de dinamização desses setores, frente a uma região desenvolvida e em expansão, como o Centro-Norte.

3.1 LINHAS DE AÇÃO SETORIAL

Verificado esse desequilíbrio entre o Sul e o Centro-Norte, assim como os obstáculos responsáveis mais relevantes, tratou o governo de cuidar da criação de condições institucionais capazes de propiciar o uso mais produtivo das terras disponíveis, por intermédio da execução

de programas de reestruturação agricola e agrária. Estabeleceu, por outro lado, sob a responsabilidade da “Cassa”, linhas de ação voltadas para o aumento da oferta de solos agricultáveis, implementando programas de recuperação de terras. São exemplos desse trabalho programas como os das áreas de recuperação da Planície de Venafro (*Comprensorio de Bonífica dela piana di Venafro*), de Latina e de Pontina, na Região do Lácio; da bacia interior do Volturno, na Região da Campanha; do Tavoliere, de Stornara e Tara e de Gargano, na Região de Apúlia etc. Essas áreas, depois de recuperadas, são destinadas, em sua maioria, à agricultura irrigada.

Em apoio ao desenvolvimento da agricultura e da indústria, fomentou também o governo a implantação de outras obras situadas no dormínio dos serviços básicos (transportes, energia e comunicações), dando-se ênfase, portanto, nos primeiros momentos de ação da “Cassa”, aos programas de infraestrutura econômica.[18]

É a partir da criação dessa infraestrutura que tem ínicio, de forma mais ampla, o trabalho de fomento e incentivo aos setores produtivos, com base nos quais pretendia o governo do País reduzir as distâncias entre o Centro-Norte e o Sul, em matéria de desenvolvimento. É interessante relembrar que, antes da “Cassa”, o Mezzogiorno concentrava 38% da população italiana e cerca de 22% da renda líquida do País. (Macciardi, 1962: 257.) Essa situação tendeu a se modificar, de forma mais significativa, somente depois de 25 anos de intervenção extraordinária, demonstrando que o processo de promoção do desenvolvimento em regiões deprimidas, ainda que por diferentes razões, requer vultosos e crescentes investimentos, forte decisão política e continuidade das ações empreendidas.

Essa melhora poderia, inicialmente, ter sido mais favorável ao Mezzogiorno, não fora o grande dinamismo econômico experimentado

---

[18] Seminário sobre Desenvolvimento Regional. Brasil/ Comunidade Econômica Europeia. Brasília: out., 17 a 19 de 1972. **A experiência Italiana de desenvolvimento regional. (R/1764/72.)** Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1972: 6. Mimeogr.

pelo Centro-Norte, que cresceu ainda mais, em grande parte graças ao deslocamento da mão-de-obra do Sul para o Centro-Norte. Em certo sentido, o maior desenvolvimento dessa Região se fez em prejuízo do Sul, apesar do apoio concedido às obras de infraestrutura econômica. (Macciardi, 1962: 257.)

A ação da "Cassa" desenvolveu-se, portanto, no sentido de alterar essa tendência quase natural de se favorecerem indiretamente áreas mais desenvolvidas quando se atua extraordinariamente em regiões deprimidas. É fácil entender que através da realização de grandes obras de infraestrutura, embora gerando empregos, não é possivel reter de forma permanente populações que só se mantêm ocupadas no período de implantação dos projetos. Essa situação, ainda que aparentemente inadequada, não pode ser alterada nos momentos em que se inicia a execução de políticas de desenvolvimento em áreas deprimidas, uma vez que sem a melhoria ou a criação de uma infraestrutura de serviços básicos é impraticável pretender modificar o quadro de funcionamento dos setores produtivos.

Nessas condições, os procedimentos adotados, dentro das linhas de atuação programática da "Cassa", orientaram-se no sentido da concessão de facilidades e incentivos fiscais à implantação e modernização de indústrias na Região do Mezzogiorno. Ao setor agrícola, além dos investimentos diretos, o governo concedeu outras formas de incentivos, de caráter não-fiscal, expressos pela oferta de crédito agricola, contribuições para obras de melhoramento fundiário e assistência técnica. Esses instrumentos, particularmente os dirigidos ao setor industrial, serão examinados no item 4 adiante.

Na estratégia de desenvolvimento do Sul da ltália, sempre foi significativa a prioridade conferida ao setor industrial, dadas suas possibilidades, no quadro do Mezzogiorno, de resposta mais rápida aos estímulos governamentais e menores exigências em matéria de requerimentos políticos, quando comparado com o setor agrícola. Em conseqüência, a base de sustentação econômica da Região deveria ser

construída principalmente a partir da expansão e modernização das atividades industriais.

A política de desenvolvimento industrial para o Mezzogiorno teve curso em duas fases distintas. Na primeira, entendida como a fase da pré-industrialização e cobrindo o período 1950-1957, os esforços governamentais não visavam ao fortalecimento direto do setor, mas à criação de sua base de apoio. Neste sentido, trataram as instituições voltadas para o desenvolvimento da área de promover a valorização agrária e de implantar a infraestrutura econômica de que carecia o Mezzogiorno, segundo a ideia de fomentar o desenvolvimento equilibrado entre a agricultura e a indústria. Os resultados obtidos, *stricto sensu,* em matéria de desenvolvimento industrial, durante esse período, deveram-se assim praticamente ao esforço da iniciativa privada local, embora o governo houvesse estabelecido esquemas creditícios e de incentivos fiscais favoráveis à ação empresarial. [19]

A segunda fase se inicia, de forma mais evidente, em 1959, quando o governo passa a definir precisamente os obietivos do programa de industrialização, atribuindo explicitamente à "Cassa" a "competência de promover, encaminhar e apoiar, nos limites de suas possibilidades, um processo acelerado de industrialização. Essa intervenção fundamcntava-se em três diretrizes: identificação dos 'pólos de desenvolvimento', criação de entidades especiais de crédito e instalações de uma adequada instituicão de desenvolvimento". (Itália, 1972: 9. v. 5.)

Apoiado em tais pressupostos, o Governo procurou orientar o programa de desenvolvimento industrial no sentido não apenas de modernizar a exploração dos ramos tradicionais como de fomentar a implantação de proietos de indústrias dinâmicas. Em ambos os casos, naturalmente, tomavam-se os graus de industrialização alcançados no Centro-Norte como padrões desejáveis para o Mezzogiorno.

---

[19] ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La "Cassa" e lo sviluppo de! Mezzogiorno: industria, servizi e scuela.** Bari, Ed. Laterza, 1972: 8. v. 5.

Na medida em que iam sendo aperfeiçoados os métodos de trabalho, expressos por melhorias de natureza técnica e gerencial, reorientavam-se também os objetivos e metas do programa. Por volta do final da década de 1960, o governo passou a definir, segundo proposição programática do COMlM, esquema de exploração das atividades industriais visando a alcançar taxas setoriais de crescimento, a nível regional, superiores às obtidas no País e na Região Centro-Norte. [20]

Essa orientação, contudo, merece uma certa qualificação, desde que ela também foi adotada pelo governo brasiieiro, através da SUDENE, em relação ao Nordeste do Brasil. É necessário reconhecer, neste sentido, que o crescimento do produto, agrícoia ou industrial, de economias situadas em áreas deprimidas, a taxas mais elevadas do que de outras regiões mais desenvolvidas do país ou as do próprio sistema econômico nacional, embora importante, não representa por isso mesmo, *relativamente,* indicador suficiente para demonstrar a melhoria de posição da área deprimida, quando comparada com o restante da economia. A esse respeito, o que convém comparar é a posição da região atrasada na formação do produto ou da renda nacional, ao longo de uma série de pelo menos dez anos.

Se se examinar os quadros regionais do Sul da itália e do Nordeste brasileiro, verificar-se-á que a posição relativa dessas duas regiões no conjunto dos seus respectivos sistemas passou, neste sentido, por mudanças muito pequenas. Na realidade, a contribuição do Mezzogiorno para a formação da renda italiana no período 1951-1974 variou pouco, situando-se no intervalo de 21 a 23%, aproximadamente. No Nordeste brasileiro, o quadro é um pouco diferente, em termos de estrutura, pois a participação da Região na renda nacional sofreu variações correspondentes aos limites de 9 a 14%, de 1959 em diante. Contudo, se se considerar o crescimento populacional, que se tem mantido mais ou menos constante, em termos de participação regional/país, será possivel notar uma mudança qualitativa nas duas

---

[20] ITÁLIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. **Piano di coordinanmento degli interventi publici ne! Mezzogiorno: 1966-1969**. Roma, 1968: 20.

áreas que, naturalmente, não pode ser desprezada. Com a diminuição da participação relativa da população do Mezzogiorno no quadro nacional, houve uma melhora em termos de apropriação de renda. Pelo menos maior do que a sugerida pelos dados mencionados.

Mas ao lado do setor industrial, a agricultura do Mezzogiorno também mereceu ênfase considerável, pois o governo reconhecia que para expandir e melhorar o desempenho da economia da Região era indispensável ampliar as dimensões do mercado interno da área, seja pela magnitude da população local, seja pela necessidade de reduzir o déficit na balança comercial com as demais regiões do País. Ainda que se tratasse de mudança de difícil concretização, pelas resistências naturais que as regiões mais desenvolvidas apresentam em determinados momentos a esse respeito, e pela própria fragilidade política e administrativa comum às áreas mais atrasadas, tratou o governo de manter esquema que lhe permitisse fortalecer a agricultura regional. Nesse quadro é que se inseriram programas como os de reestruturação agrícola, de recuperação de terras, de irrigação, de apoio à comercialização, de crédito e de assistência técnica, com base nos quais foi possivel ampliar a oferta de terras e melhorar a produtividade e a renda da agricultura.

As atividades terciárias tiveram também impulso significativo, em decorrência das ações programadas pela Cassa per il Mezzogiorno, embora não tenha havido inicialmente definição de novos instrumentos especificamente orientados para a dinamização do setor. Seu crescimento deveu-se, portanto, aos efeitos da melhoria por que passaram as atividades agrícolas e industriais.

Essa posição sofreu, entretanto, algumas alterações ao longo do processo de intervenção extraordinária no Mezzogiorno, quando a ”Cassa”, buscando novas opções de desenvolvimento, chegou à conclusão de que o potencial turístico do Sul da Itália poderia ser bem aproveitado economicamente.

Para tanto, “a valorização dos recursos turísticos deve ser obtida através de uma vísão coordenada de dois grupos de exigências: propulsivas e conservativas,” das quais se derivam as maiores dificuldades para o impulsionamento do setor. Esses obstáculos poderiam, segundo as análises da “Cassa”, ser contornados ou eliminados mediante a escolha de áreas selecionadas em função de suas vocações espeíificas, nas quais seriam instalados os complexos de desenvolvimento turístico. (Itália, 1968: 193.)

A determinação desses complexos teve lugar quando da elaboração do *Primeiro Plano para a Intervenção Pública do Mezzogiorno (1966-1969)*, aprovado em 1965. Com base nas diretrizes então estabelecidas e incorporadas ao Programa Quinquenal da “Cassa” 1965-59), foram definidas 20 áreas de desenvolvimento turístico, interessando a 1.400 municipalídades do território meridional. A programação elaborada a esse respeito compreendia ações referentes à construção de obras de infraestrutura e à concessão de incentivos financeiros. (Itália, 1968: 194-197.)

Em relação ao primeiro caso, implementaram-se projetos prioritários de interesse artístico, histórico e arqueológico; construiram-se obras de infraestrutura ¡ntersetoriai (portos, aeroportos, saneamento básico no meio urbano, abastecimento de água nas zonas rurais etc.) e de específico interesse turístico. Ao mesmo tempo, realizaram-se vários trabalhos relacionados ao desenvolvimento do setor (estudos, pesquisas, planos paisagísticos e de regulamentação e programas de fabricação). Essas obras e atividades, como é natural, foram executadas sob a responsabilidade direta do setor público, e constituem atualmente a base sob a qual se assenta o desenvolvimento turístico da Região. No que diz respeito ao segundo ponto, o governo concedeu ao setor privado incentivos financeiros diversos (crédito para custeio e investimento), em apoio à construção de hotéis e obras complementares de turismo.

A destinação de recursos para o desenvolvimento dos diferentes setores tem sido proporcional às prioridades estabelecidas em relação às diversas fases de ação da ”Cassa”.

Nos dez primeiros anos de atuação da Entidade, os investimentos se concentraram em grande parte na agricultura e na indústria. Em 1951, foram aplicados 44,9 bilhões de Iiras no setor agrícola, o que equivale a 21,3% do total, a preços correntes. Dez anos mais tarde (1960), as aplicações na agricultura se elevaram a 154,7 bilhões de liras (20,5%), também a preços correntes. Os investimentos na indústria, em 1951 e em 1960, por outro lado, foram da ordem de, respectivamente, 22,8 bilhões deliras (10,8% do total) e 113 bilhões de liras (15%), conforme demonstram os dados da Tabeia 3.1. Deve-se entender que as aplicações, nesse último caso, se destinavam mais especificamente aos pré-investimentos industriais, nos quais se incluíam, de forma implícita, ações também ligadas ao desenvolvimento agrícola (obras de infraestrutura hidráulica, de recuperação de terras e de irrigação).

TABELA 3.1

ITÁLIA. DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS FIXOS LÍQUIDOS APLICADOS NO MEZZOGIORNO NOS ANOS DE 1951 E 1960, A PREÇOS CORRENTES (Bilhões de Lira)

Setor	Anos			
	1951		1960	
	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%
Agricultura	44,9	21,3	154,7	20,5
Indústria	22,8	10,8	113,0	15,0
Transporte e Comunicações	34,2	16,2	143,5	19,0
Habitação	13,2	6,3	154,4	20,4
Obras Públicas	76,6	36,2	135,6	18,0
Outros	19,4	9,2	53,2	7,1
TOTAL	211,1	100,0	754,4	100,0

Fonte dos Dados Básicos: Macciardi, 1962: 318-319. (Tabela 121.)

Verifica-se pelos dados da Tabela 3.1, o vulto dos investimentos realizados em infraestrutura, particularmente em 1951, quando mais de 52% das aplicações totais tiveram essa destinação. Em 1960, essa participação foi, entretanto, menor (37%). A partir dos anos de 1960, refletindo o papel do setor industrial no processo de desenvolvimento global da Região, as prioridades se alteraram substancialmente. No período 1965-1970, por exemplo, embora a agricultura tenha mantido sua posição relativa (19,7% do total) na apropriação dos recursos programados, ênfase especial foi conferida ao programa de industrialização do Mezzogiorno, ao qual foram atribuídos, com recursos da própria "Cassa", cerca de 43,9% dos investimentos totais previstos. Em termos absolutos, tais percentuais corresponderam a aplicações programadas de, respectivamente, 344 e 766 bilhões de Iiras, a preços correntes, na agricultura e na indústria. (Tabela 3.2.) Considerando-se, por outro lado, as ações globais do Governo e da iniciativa privada na área, em idêntico período, os investimentos programados para o setor industrial eIevaram-se para cerca de 2.300 bilhões de liras (65%). Em relação ao setor agrícola, ao contrário, houve diminuição percentual das aplicações programadas globais que, embora tenham passado para 450 bilhões de liras, a preços correntes. Reduziram-se em termos relativos para 13% das inversões programadas, a cargo do governo e da iniciativa privada. (Itália, 1968: 21.) (Tabela2.)

Na década de 1970, em particular no período 1971-1975, novas prioridades foram definidas, recebendo maior atenção os chamados *Projetos Especiais,* para cuja execução o governo atribuiu 28,4% dos recursos destinados à formação de capital. O setor industrial, contudo, continuou merecendo prioridade significativa, uma vez que dos recursos totais aplicados, com vistas à formação de capital, 26,5% (1.777 bilhões de liras, a preços correntes) lhe foram designados. No mesmo período, o governo aplicou em empreendimentos agropecuários 10,8% (725 bilhões de liras, também a preços correntes) dos investimentos realizados na Região. (Tabela 3.3.)

A redução relativa dos investimentos em agricultura e indústria, em termos estritamente setoriais, deveu-se, ainda, à necessidade de

apoiar o desenvolvimento de áreas particularmente deprimidas existentes no interior da Região do Mezzogiorno, **v. g.** nas Regiões da Sicília e da Sardenha. Com essa finalidade, o governo aplicou, no período referido, recursos correspondentes a 7,8% dos investimentos totais efetuados.

TABELA 3.2

ITÁLIA. ESTIMATIVA DO RITMO DE REALIZAÇÕES DO PROGRAMA QUINQUENAL DO MEZZOGIORNO, À CONTA DE RECURSOS DA “CASSA”, NO PERÍODO 1965-1970. A PREÇOS CORRENTES (Bilhões de Lira)

Setor	Ano						Total	
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Absoluto	%
Agricultura	7	22	63	75	96	810	344	19,7
Indústria	40	102	164	185	216	60	766	43,9
Turismo	-	1	3	25	28	35	92	5,3
Artesanato e Pesca	-	1	2	10	10	-	23	1,3
Infraestrutura Geral	8	23	43	70	97	79	320	18,3
Progresso Técnico e Desenvolvimento Urbano	2	5	8	25	30	10	80	4,6
Serviços Urbanos em Zonas de Particular Depressão	-	-	-	2	7	20	29	1,7
Conclusão de Programas Relativos a Zonas e Setores não Mais de Responsabilidade da “Cassa”	5	15	26	20	20	5	90	5,2
TOTAL	**62**	**169**	**308**	**412**	**503**	**290**	**1.744**	**100,0**

Fonte dos Dados Básicos: Itália. Cassa per il Mezzogiorno. *Programma quinquennale: 1965-1969.* Roma: 1968:23. (Tabela 3.)

Nota: No período 1965-1970, os investimentos programados, incluindo os da “Cassa”, de outras fontes governamentais, bem como os incentivos, foram da ordem de 3.500 bilhões de liras, a preços correntes.

TABELA 3.3

ITÁLIA. RECURSOS MOBILIZADOS PELA "CASSA", PARA FORMAÇÃO DE DE CAPITAL, NO PERÍODO 1971-1975, A PREÇOS CORRENTES (Bilhões de liras)

Setor	1971	1972	1973	1974	1975	Total	
						Absoluto	%
Agricultura	130	149	116	152	178	725	10,8
Indústria	120	222	333	485	617	1.777	26,5
Infraestrutura Geral [1]	131	205	207	370	458	1.371	20,5
Turismo	20	25	16	25	47	133	2,0
Hospitais	4	8	6	7	49	74	1,1
Áreas de Particular Depressão	55	61	160	84	161	521	7,8
Projetos Especiais [2]	55	71	182	543	1.055	1.906	28,4
Outros [3]	28	64	34	31	36	193	2.9
TOTAL [4]	**543**	**805**	**1.054**	**1.697**	**2.601**	**6.700**	**100,0**

Fonte dos Dados Básicos: Itália. Cassa per il Mezzogiorno. *Bilancio: 1975;* XXVI exercício. I – relazione. Roma, 1976: 5. (Tabela 3.)

NOTAS:

[1] Compreende as obras e serviços de água, esgotos, vias e meios de comunicação;

[2] Estão incluídos os recursos para obras de outros programas da "Cassa", compreendidos nos Projetos Especiais;

[3] Abrange os seguintes setores: educação (prédios escolares), artesanato e pesca, progresso técnico e desenvolvimento urbano, intervenção em áreas da Sicília atingidas por terremotos, obras especiais em Nápoles, Palermo, etc.;

[4] A "Cassa" mobilizou ainda no quinquênio 1970-195 mais 2.400 bilhões de liras, correspondentes a despesas de apoio às empresas industriais (81,6%), facilidades creditícias (12,4%) e despesas de funcionamento da Entidade (6%).

Os investimentos em turismo, que tinham chegado a alcançar, no período 1965-1970, com recursos diretos da "Cassa", 5,3% das aplicações programadas, diminuíram relativamente na década de 1970. Na realidade, no período 1971-1975, os investimentos nessa área, para a formação de capital, corresponderam a apenas 2% das aplicações globais. É fácil entender essa diminuição. Na medida em que foram sendo cumpridas as metas em matéria de infraestrutura turística, os recursos favorecidos, subsequentemente requeridos, por se destinanem especificamente ao funcionamento da estrutura anteriormente montada, tenderam para limites de valor proporcionalmente menores. (Tabela 3.3.)

Os investimentos programados para o Mezzogiorno, no período 1976-1980, sob a responsabilidade da "Cassa", são da ordem de 16.000 bilhões de liras, a precos de 1975, o que equivale a 23,6 bilhões de dólares (na base de um dólar por 677,97 liras) ou a 268,3 bilhões de cruzeiros, também a preços de 1975, à taxa de um dólar por CrS 11,37). Nesse valor estão incluídos 1.500 bilhões de liras que a "Cassa" poderá empenhar excedentemente, no período, sobre os 14.500 bilhões definidos no Art. 22 da Lei n° 183, de 02.05.1976, para aplicação nas Regiões do Mezzogiorno.

A programação a ser cumprida no período 1976-1980 foi objeto de deliberação adotada pelo CIPE, em 31.05.1977, que acolheu a proposta apresentada, em 06.03.1976, pelo Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, relativa à programação quinquenal para a área, correspondente ao mencionado período. [21] Os recursos acima referidos serão utilizados na execução de obras e serviços de

---

[21] Durante o processo de detalhamento programático dos recursos destinados à execução de obras e servicos extraordinários no Mezzogiorno, foram considerados adicionalmente mais 2.080 bilhões de liras, elevando-se, assim, as aplicações programadas, para o período, a 18.080 bilhões de liras. Essa parcela complementar provém do fundo nacional para o crédito facilitado ao setor industrial, aprovado pelo Decreto n° 902, de 09.11.1976, que estabelece a aplicação de 65% de sua dotação global no território meridional. Para maiores detalhes, ver, a propósito: ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Programma quinquennale per il Mezzogiorno e direttive di attuazione.** Roma, 1977: 83-9.

natureza extraordinária, bem como na implementação de Projetos Especiais (Art. 79 da Lei n° 183/1976).

3.2 DIRETRIZES ESPACIAIS

A estratégia de desenvolvimento do Sul da Itália contemplou inicialmente ações setoriais diferenciadas ao longo do território meridional. Mas é a partir da elaboração do Primeiro Plano de Coordenação para a lntervençãb Pública no Mezzogiorno que se esboça e se configura mais precisamente o esquema espacial de atuação pública e privada na Região.

Na concepção desse plano, elaborado sob a responsabilidade do COMIM, foram considerados os programas de desenvolvimento regional, preparados pelas diferentes administrações da área, em função do que se estabeleceram os inter-relacionamentos setoriais e territoriais mais importantes para o desenvolvimento futuro da Região.

É importante referir, neste sentido, alguns dos elementos conformadores dos problemas político-administrativos que o Governo Central procurou resolver, mediante emprego de uma adequada estratégia de desenvolvimento físico-territorial, como os que se seguem:

Existência de estrutura urbana fortemente hierarquizada por níveis de equipamento e escassamente diferenciada por funções. Em decorrência dessa estrutura, eram significativas as diferenças entre os centros urbanos regionais (Nápoles, Bari, Cagliari etc.) e as principais cidades provinciais e outros centros urbanos. Apesar disso, os aglomerados urbanos apresentavam uma importante característica comum, qualificada no caso pela prevalência dos serviços prestados, quase todos ligados à agricultura, ao comércio e à administrado pública;

Disponibilidade de um sistema de comunicação ainda descontínuo e pouco qualificado para o intercâmbio de mercadorias da Região, com o resto do País e o exterior. É importante ter em conta, neste caso, as múltiplas relações do Mezzogiorno, existentes e em curso, com os

países da Europa, em particular com os que constituem o Mercado Comum Europeu; e

Isolamento de muitas zonas da Região, caracterizando-se a esse respeito diferenças intrarregionais de renda bastante significativas. (Itália. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, 1968: 23.)

Esses problemas, importantes na metade dos anos de 1960, não foram de todo eliminados, embora tenham sido corrigidas algumas das distorções geradas pela concentração de investimentos nas duas Regiões Metropolitanas quepolarizam o desenvolvimento da Região: Roma e Nápoles. A política de desconcentração adotada na realidade resultou benéfica, à medida em que pôde estimular as forças de atração existentes em Regiões como as de Campanha, Apúlia e Abruzos. Ressalta-se, neste sentido, que as novas diretrizes físico-territoriais procuraram exatamente reverter a tendência observada nos primeiros quinze anos de atuação extraordinária no Mezzogiorno. (Itália. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, 1968: 24.) Nesse período, os empreendimentos mais importantes localizaram-se de preferência nas zonas de concentração produtiva já existentes, agravando-se ainda mais as diferenças intrarregionais prevalecentes. [22]

A Região do Mezzogiorno compreende quatro tipos de zonas, cujas características e possibilidades de aproveitamento foram definidas em função das diretrizes físico-territoriais estabelecidas na segunda metade dos anos de 1960, podendo ser assim sintetizadas:

---

[22] Quando se examina esse tipo de problema numa região como o Nordeste do Brasil, verifica-se que não é fácil atalhar essa tendência à concentração. A atração que exercem as Regiões Metropolitanas da área (Salvador, Recife e Fortaleza) sobre os recursos provenientes dos incentivos fiscais e de outras fontes governamentais cresce ano após ano. Embora o progresso comece a chegar a essas regiões, tem-se verificado também o agravamento dos problemas sociais, por conta dos fluxos migratórios que se dirigem para tais áreas. Numa perspectiva otimista, pode-se esperar que, a prazo médio, venham a frutificar algumas medidas recentemente adotodas no sentido de interiorizar o processo de desenvolvimento (programas de apoio às cidades de pequeno e médio porte, de desenvolvimento agroindustrial e de irrigação, em áreas do Nordeste Semiárido e do Vale do São Francisco).

• Zonas de concentração da produção agrícola, industrial e de serviços;

• Zonas que apresentam áreas de concentração produtiva limitadas, mas que podem ser consideradas economicamente ligadas com as primeiras;

• Zonas dotadas de recursos potenciais e ocupadas por aglomerados humanos difusos, ainda não atingidas pelo processo de desenvolvimento ou beneficiadas apenas marginalmente; e

• Zonas com escassa disponibilidade de recursos potenciais, e caracterizadas pela existência de áreas de expulsão demográfica. Pela sua posição geográfica, além disso, encontram-se parcialmente excluídas do processo de crescimento regional. (Itália. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, 1968: 24.)

Os trabalhos realizados pelo governo e pela iniciativa privada, sob a coordenação da "Cassa", são programados a partir dessa caracterização espacial. Deve-se salientar, a esse respeito, que as intervenções, ordinárias ou extraordinárias, levadas a cabo são definidas, consequentemente, segundo o pressuposto básico de que os investimentos devem orientar-se, por um lado, para as áreas cujas possibilidades locais estejam bem determinadas e, por outro, para as áreas situadas à margem do processo de transformação geral do Mezzogiorno.

Às primeiras, denominadas áreas de desenvolvimento global, é conferido papel relevante, dada a contribuição que podem apresentar para a transformação do Sul da Itália. Tais áreas, entretanto, ainda carecem de forte apoio governamental, particularmente no que se refere à melhoria dos padrões urbanísticos locais. É bem verdade que esses problemas são menos agudos em áreas de desenvolvimento global mais recente, como a Sicília oriental e a Sardenha meridional. (Itália. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, 1968: 25-26.)

Em relação às áreas da segunda categoria, é importante mencionar que alguns dos Projetos Especiais atualmente em curso objetivam exatamente melhorar as condições predominantes. Com esse sentido, encontram-se em andamento, nas Regiões da Sicília e da Sardenha, projetos intersetoriais de aproveitamento de recursos hídricos, de desenvolvimento agrícola, de apoio à infraestrutura, de industrialização etc. [23]

As ações governamentais no Mezzogiorno, nessas condições, constituem o resultado de estratégia setorial e espacial que pode, *a posteriori,* ser sintetizada em três fases: [24]

I. Uma *primeira fase,* no correr da qual se instala a infraestrutura necessária ao início do processo de desenvolvimento regional;

II. A intervenção direta, por intermédio do setor público, e indireta, através da iniciativa privada, no domínio das atividades produtivas, sob a coordenação da "Cassa", constituiu a orientação básica do trabalho da *segunda fase,* quando o desenvolvimento da indústria, particularmente, assumiu enfase especial; e

III. A preocupação com os problemas sociais, dentro de uma nova visão de conjunto sobre o desenvolvimento do Mezzogiorno, representa o esforço da *terceira fase,* durante a qual o governo, mobilizando os recursos disponiveis, trata de responder, em sentido amplo, às necessidades da Região.

É licíto, entretanto, admitir, com base nas análises anteriores, a existência de um *quarto momento* na estratégia de desenvolvimento

---

[23] ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Bilancio 1975; XXVI esercício**; l-relazione. Roma: 1976: 21-23.

[24] Seminário sobre Desenvolvimento Regional. Brasil/Comunidade Econômica Europeia. Brasília: out., 17 a 19 de 1972. **A experiência Italiana de desenvolvimento regional. (R/1764/72.)** Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1972: 6. Mimeogr.

do Mezzogiorno, o qual corresponde ao tratamento dispensado ao sistema político-administrativo da Região, no sentido de aparelhá-lo e fortalecê-Io para assumir as responsabilidades de administrar o desenvolvimento da área, ainda que às custas, em sua última etapa, da redução do poder de decisão em escala regional, entendido neste sentido pela supressão do COMIM. Essa fase se encontra ainda em curso. mas poderá ser concluída no final de 1980, quando, por lei, deverá ser extinta a Cassa per il Mezzogiorno. Isso não significará, necessariamente, a eliminação total das desigualdades inter-regionais de renda entre o Sul e o Centro-Norte da Itália, mas pode representar mudança considerável nos padrões de vida da população local. No caso, embora não se tenham alcançado níveis tão elevados quanto os prevalecentes no Centro-Norte, terão sido proporcionados aos habitantes do Mezzogiorno, pelo menos, padrões compatíveis com a dígnidade desfrutada, em termos econômicos, sociais e políticos, pelo cidadão europeu pertencente à chamada classe média.

É importante que se reflita um pouco mais a este respeito, entendendo-se que as desigualdades inter-regionais de renda, embora constituindo obietivos nacionais essenciais, não podem ser totalmente eliminadas. A igualdade da renda ou dos padrões de desenvolvimento entre uma região rica e uma região transformada pela intervenção extraordinária, poderia ser viável se, pelo menos, fossem iguais as potencialidades entre as duas áreas. Mas como isso não ocorre, toma-se impratícável definir objetivos dessa ordem. Ao contrário, o acesso a bens e serviços em proporção capaz de permitir a melhora da qualidade de vida das populações de regiões atrasadas, segundo parâmetros universalmente aceitos, além de constituir objetivo de mais fácil alcance, pode contribuir para a viabilização política e econômica das nações que se encontram em processo de desenvolvimento. Não se trata apenas de frear o crescimento econômico dos ricos, mas de buscar uma melhor posição de equilíbrio para os pobres, no campo das infinitas possibilidades do desenvolvimento.

4

INSTRUMENTOS

É provável que o Sul da Itália jamais chegue a atingir os níveis de renda apresentados pelo Centro-Norte, mas é francamente visível a melhoria que hoje se observa na Região do Mezzogiorno. Entretanto, essa mudança é o resultado, por um lado, da prioridade estabelecida pelo Governo Central no sentido de transformar o cenário da área, e, por outro lado, da definição de adequados – e constantemente aperfeiçoados – instrumentos de promoção do desenvolvimento.

Na ação do governo italiano, através da "Cassa", em particular, nem tudo é sucesso ou modelo perfeito de como administrar e coordenar o planejamento e a execução de programas no campo do desenvolvimento regional. Contudo, não se pode deixar de reconhecer a criatividade e a persistência com que se caracterizaram as ações conduzidas pela Entidade nesses 27 anos de trabalho. Considere-se, ademais, que essa experiência foi extremamente valiosa para o Brasil, uma vez que boa parte da orientação programática, **v. g.**, em seus aspectos metodológicos, e dos instrumentos de ação adotados serviram de inspiração para o trabalho desenvolvido pela SUDENE, instituída dez anos depois da criação da "Cassa", como se verá posterionnente.

Os instrumentos utilizados pelo governo italiano para a transformação do Mezzogiorno, diferenciados setorial e espacialmente, *lato sensu,* podem ser sintetizados em quatro categorias:

i. Recursos de natureza orçamentária, orientados para a implantação de obras de infraestrutura e outros investimentos a cargo do Governo;

ii. Instrumentos financeiros e facilidades creditícias;

iii. Instrumentos de planejamento e coordenação; e

iv. Instrumentos jurídicos e legais.

4.1 RECURSOS DE NATUREZA ORÇAMENTÁRIA

Esses instrumentos compreendem recursos especificamente definidos em lei, destinados à execução das ações extraordinárias de competência direta da "Cassa". Os valores correspondentes são estabelecidos de forma global e para cada ano do período de vigência do Programa Quinquenal da Entidade. Além desses recursos, que são aprovados pelo Parlamento, a "Cassa" conta aínda com dotações de outras fontes. Nesse caso se incluem os valores correspondentes a 5% do capital distribuído e resultante do balanço anual da própria "Cassa", que lhe são destinados pelo Governo Central, conforme estabelece o Artigo 18 do Decreto n° 1.523, de 30.06.1967.

A Cassa per il Mezzogiorno mobiliza ainda outras fontes de recursos, não necessariamente de caráter orçamentário, para complementar as dotações requeridas para a execução das obras sob sua exclusiva responsabilidade. Para tanto, ela pode realizar operações financeiras, previamente autorizadas pelo Comitê lnterministeríal para o Crédito e a Poupança, em relação às quais ela possa apresentar garantias totais ou parciais. Com o mesmo obietivo, a "Cassa" pode emitir obrigações e contrair empréstimos externos, segundo proposta de seu Conselho de Administração, aprovada por decreto do Ministro do Tesouro, depois de ouvido o Comitê acima mencionado. [25]

A Instituição goza de duas facilidades incomuns às entidádes da administração ordinária da ltália. Em primeiro lugar, ela pode assumir encargos financeiros superiores aos estabelecidos anualmente nas

---

[25] ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno.** Roma, 1969: 21.

dotações que lhe são atribufdas pelo Estado. desde que a execução de determinadas obras exija rapidez que justifique a medida. Em segundo lugar, os recursos que a "Cassa" recebe do Estado não caem em exercicio lindo, ou seja, os recursos não aplicados num determinado exercicio são automaticamente transferidos para o exercicio seguintes. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1968: 19.)

Aos recursos diretamente atribuídos à Entidade, são adicionados os constantes das dotações orçamentárias que os Ministérios Setoriais mobilizam para a implementacão dos programas que executam no Mezzogiorno. Esses valores não são administrados pela própria "Cassa", mas como sua definição e destinação se processam em decorrência das diretrizes estabelecidas em seu Programa Quinquenal, ela dispõe das condições necessárias para exercer a coordenação das ações programadas para a Região.

4.2 INCENTIVOS FINANCEIROS E FACILIDADES CREDITÍCIAS

Os instrumentos dessa categoria estão orientados para a indústria, a agricultura, o turismo, o comércio,. o artesanato, a pesca e a pesquisa científica e aplicada, variando o tipo e as facilidades de acordo com as prioridades setoriais específicas.

4.2.1 Na Área Industrial

O setor industrial é o que recebe maior variedade de incentivos, não apenas em virtude do papel que desempenha na transformação da Região, como pelo fato de suas atividades serem executadas pela iniciativa privada, que necessita ser atraída para o Mezzogiorno. Os principais estímulos à indústria consistem de:

- Facilidades fiscais e dispensa parcial de ônus sociais;
- Contribuições para investimentos a fundo perdido;
- Financiamentos facilitados; e

- Participacão acionária e assistência técnica. [26]

As facilidades fiscais são diversificadas, salientando-se, entretanto, a que se refere à redução em 50% do imposto geral sobre a entrada (IGE) de mercadorias (maíerial de construção e máquinas) adquiridas por empresas industriais que se instalam no Mczzogiorno, e que se enquadrem em qualquer uma das seguintes fases: implantação, ampliação, ativação, reativação, transformação ou reconstrução. O IGE foi recentemente incorporado ao imposto sobre o valor agregado (IVA), um tributo que tem pontos comuns com o imposto sobre circulação de mercadorias ilCMl, para o caso brasileiro. Essas empresas são ainda isentas do *imposto da riqueza móvel,* no que toca à incidência relativa ao lucro industrial, por um período de 10 anos, a partir do primeiro exercício do lucro. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 13-15.)

A incidência do *imposto da riqueza* móvel sobre o lucro industrial é feita segundo alíquotas diferenciadas, de acordo com o valor total do lucro e da natureza da entidade tributadora – nacional, provincial ou comunal. A isenção total reduz-se a 50% dos lucros declarados da sociedade ou a 30%, como aconteceu em relação aos exercícios de 1968 a 1970, de acordo com as definições constantes do *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno.*

Na categoria das facilidades fiscais se incluem ainda as isenções de impostos de registro e de natureza hipotecária para as empresas industriais que se instalam na Região, assim como a redução em 50% do imposto de consumo sobre a energia elétrica utilizada por esses estabelecimentos. As Províncias e as Municipalidades, como ocorre nos Estados e Municípios do Nordeste brasileiro, oferecem reduções ou isenções de impostos cobrados a esses níveis. Certos ônus sociais, por outro lado, como os relativos à previdência social, são também reduzidos. A redução, neste sentido, permite a cobrança de apenas

[26] ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Sintesi delle agevolazioni per lo sviluppo economico del Mezzogorno**. Roma, 1969: 7-8.

10% sobre o valor total das contribuições. Esse percentual é pago pelo empregador (8,5%) e pelo empregado (1,5%), beneficiando-se, no caso, ambas as partes, mas em particular o assalariado. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 18-19.)

A Cassa per il Mezzogiorno concede também às empresas existentes na área ou que ali se instalem contribuições a fundo perdido. Tais contribuições destinam-se à instalação e ampliação dos empreendimentos, no que se refere à construção de obras e aquisição de máquinas e equipamentos novos, na proporção, respectivamente, de 20 e até 30% do valor total. As diretrizes a esse respeito eram estabelecidas, até 1971, pelo Comitê para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno-COMIM e incorporadas ao Plano de Coordenação. Daí para cá, elas passaram para a esfera de competência do Comitê Interministerial para a Programação Econômica-CIPE.

Os pleitos realizados pelas empresas industriais, nesse domínio, são apresentados à “Cassa”, que os examina e aprova. Uma cópia do projeto é encaminhada à entidade de crédito, responsável pela concessão dos financiamentos a taxas facilitadas, quando essas complementações são solicitadas pelos empresários beneficiados. Há três instituições de crédito que trabalham em articulação com a “Cassa”, com tal propósito: o Instituto para o Desenvolvimento Econômico da Itália Meridional-ISVEIMER, de Nápoles; o Instituto Regional para o Financiamento à Indústria na Sicília-IRFIS, de Palermo; e a entidade de Crédito Industrial da Sardenha-CIS. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 21.)

Os percentuais de contribuição a fundo perdido referidos, definidos pelo Decreto n° 1.523/1957, foram modificados pela Lei n° 183, de 02.05.1976, que estabeleceu novas formas de estímulo para as intervenções de caráter extraordinário a serem realizadas no Mezzogiorno, no período 1976-1980. De acordo com o Art. 10 dessa Lei, para a realização, a reativação e ampliação de empreendimentos industriais na área, as contribuições a fundo perdido, destinadas a investimentos fixos, serão concedidas segundo os seguintes critérios:

i. De 200 milhões a 2 bilhões de liras: 40%;

ii. De 2 bilhões a 7 bilhões de liras: 30%;

iii. De 7 bilhões a 15 bilhões de liras: 20%; e

iv. Acima de 15 bilhões de liras: 15%. (Itália. **IASM Notizie.** Roma, 1976:14.)

Os empreendimentos com investimentos fixos situados entre os intervalos de 200 milhões a 2 bilhões de liras e de 2 a 7 bilhões de Iiras podem ter os percentuais acima fixados aumentados em 1/5, quando se tratar de iniciativas consideradas altamente prioritárias pelo CIPE, propostas pelo Ministro para o Mezzogiorno. Para as áreas particularmente deprimidas, situadas no Sul da Itália, podem ser definidos novos acréscimos – sempre na base de 1/5 sobre o percentual relativo a cada categoria de investimento fixo específica –, desde que as regiões comprovem, com base em indicadores obietivos (altas taxas de emigração, baixas taxas de população ocupada etc.), a efetiva necessidade de se adotarem medidas extraordinárias nessas áreas. O CIPE, sempre em função de proposta do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, pode também suspender, temporária ou definitivamente, as contribuições a fundo perdido, "no confronto de novas iniciativas em setores específicos ou em determinadas zonas, baseado em considerações objetivas ou em avaliações relativas a oportunidades setoriais." (Itália. IASM Notizie, Roma, 1976:14.)

É interessante destacar que a "Cassa", atualmente, só aprova contribuições a fundo perdido para empreendimentos cuios investimentos fixos não ultrapassem a 2 bilhões de Iiras. Os empreendimentos com investimentos fixos superiores a esse valor são aprovados ou homologados pelo Ministro para o Mezzogiorno, que se vale da própria "Cassa", das entidades a esta coligadas e das instituições de crédito para o exame da viabilidade técnica e econômico-financeira dos proietos. O Ministro para o Mezzogiorno, assim como as as nstituições citadas, vale-se para tanto dos critérios estabelecidos pelo CIPE,

levando ainda em conta as disposições sobre o uso do solo, definidas nos planos urbanísticos locais, relativas aos planos de regulamentação das áreas e núcleos de desenvolvimento industrial. (Art. 11, da Lei n° 183/1976).

As contribuições a fundo perdido são também utilizadas para a realização de obras situadas nos seguintes campos:

i. Aparelhagem hídrica e implantação de projetos de dessalinizacão e desmineralização de água do mar;

ii. Construção de casas para os trabalhadores vinculados aos empreendimentos situados nas áreas e *núcleos de industrialização;* e

iii. Consórcio das áreas de desenvolvimento industrial e dos *núcleos de industrialização.* (Itália. **IASM Notizie.** Roma, 1976:25-27.)

No primeiro caso, a "Cassa" pode conceder até 40% das despesas com a execução de obras de adução de água, realizadas em áreas onde haja efetivas exigências de desenvolvimento industrial. Para a implantação de obras de dessalinização e desmineralização de água do mar, as contribuições a fundo perdido concedidas pela "Cassa" correspondem a apenas 20% do total das despesas admissíveis.

As empresas industriais, por outro lado, podem receber contribuições a fundo perdido equivalentes a 35 a 40% das despesas totais realizadas com a construção de casas populares para os trabalhadores. Conforme deliberação adotada pelo Conselho de Ministros, em 06.09.1962. As concessões neste sentido são também efetuadas pela "Cassa".

A Cassa per il Mezzogiorno pode também contribuir para a execução das obras de organização das áreas de desenvolvimento industrial e dos *núcleos industriais* – que no Nordeste brasileiro,

em particular, correspondem aos chamados *distritos industriais.* Complementarmente, os consórcios podem receber financiamentos facilitados para a execução dessas obras, na base de até 85% para os trabalhos de sistematização dos terrenos e de até 50% para a construção de instalações industriais rústicas.

A concessão de crédito de prazo médio às empresas industriais é realizada por intermédio de instituições bancárias como o lSVElMER, o lRFIS e a CIS, além de outras entidades habilitadas a exercerem essa tarefa na Região.

Essas instituições financiam empreendimentos industriais novos e ampliados. Para os projetos novos, o prazo é de 15 anos, com dois de carência e três de pré-amortização, reduzindo-se a 10 anos (com dois para carência e pré-amortização) o prazo dc financiamento de projetos de ampliação, conversão ou renovação. É importante entender que, no curso do período de carência, as empresas não pagam os encargos (iuros, por exemplo) nem as parcelas do principal, sendo tudo capitalizado. No período de pré-amortização, são pagos os encargos (juros), mas não o principal. Na realidade, a pré-amortização funciona como uma espécie de carência, que, aceita nesse sentido, significaria aumentar o prazo de carência, praticamente para cinco anos. As taxas de juros, referentes às duas situações, entretanto, são de 4% (para os projetos com investimentos fixos inferiores a 6 bilhões de liras) e de 5 a 6% (para os projetos com investimentos fixos superiores a esse valor). O montante do financiamento para os investimentos fixos não pode ultrapassar os 70% do valor das despesas relativas à execução do projeto industrial (terrenos, edifícios, máquinas e equipamentos). Os créditos de custeio, por outro lado, correspondem, no máximo, a 40% do valor total dos créditos para inversões fixas. (Itália. **IASM Notizie.** Roma, 1976:29-32.)

Para as pequenas e médias empresas industriais também há esquemas facilitados de financiamento, realizados pelo lSVElMER, lRFlS e ClS, bem como por outras entidades, que atuam na área de crédito de médio e longo prazo, como as seguintes: Instituto imobiliário Italiano

(IMI), de Roma; o Banco Central de Crédito Popular (CENTROBANCA), de Milão; o Banco de Crédito Financeiro (MEDIOBANCA), de Milão; o Banco para Financiamentos de Médio Prazo (INTERBANCA), também de Milão; a Agência de Financiamento lnterbancário (EFIBANCA), de Roma; o Instituto de Crédito para as Empresas de Utilidade Pública (lClPU), de Roma; o Banco Industrial de Nápoles; o Banco Industrial da Sicília; e o Banco Nacional do Trabalho (através de sua seção especial para o crédito às pequenas e médias empresas industriais), de Roma; além dos Institutos de Crédito para o Financiamento a Médio Prazo às Pequenas e Médias Empresas situadas nas Regiões do Lácio, da Toscana e de Marcas. (Itália. IASM Notizie, Roma, 1976:35.)

De acordo com a legislação existente, entende-se por:

i. Pequena empresa, a unidade de produção industrial cujas instalações demandam inversões fixas situadas no intervalo de US$ 160 mil e USS 2,4 milhões, ou o equivalente a 108,4 milhões de liras e 1,6 bilhão de liras, a preços de 1975;

ii. Média empresa, a unidade de produção industrial cujas instalações requerem inversões fixas da ordem de USS 2,4 milhões a USS 8 milhões, valores que, em liras de 1975, correspondem a 1,6 bilhão e 5,4 bilhões respectivamente; e

iii. Grande empresa, a unidade de produção com investimentos fixos superiores a USS 8 milhões. [27]

As características dos financiamentos concedidos às pequenas e médias empresas industriais se aproximam das relativas às grandes empresas, em termos de duração e valor percentual dos créditos para inversão e custeio, mas diferem em matéria de taxas de juros, que são da ordem de 3% ao ano.

[27] ITÁLIA, Cassa per il Mezzogiorno. **La Cassa per il Mezzogiorno.** Roma, 1972: 18-19.

Outro aspecto importante, a ser destacado na concessão dos financiamentos facilitados, diz respeito aos parâmetros utilizados para a análise dos projetos. Nessas condições, o percentual admitido como máximo (70%) para o financiamento de investimentos fixos é desdobrado em três categorias:

i. Localização dos empreendimentos: 25%;

ii. Ramos industriais prioritários (alimentação, química e mecânica, particularmente): 25%; e

iii. Dimensão: 20%. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 33.)

Além desses parâmetros, a "Cassa" e as entidades de crédito utilizam outros critérios, corn base nos quais são conferidas prioridades às iniciativas que:

i. Se caracterizem pelo emprego de processos tecnológicos avançados;

ii. Comportem o desenvolvimento de indústrias "novas";

iii. Produzam em maior proporção para o mercado externo;

iv. Contribuam para uma maior absorção das matérias-primas locais, permitindo, sempre que possível, a sua transformação em produtos semielaborados, na própria área; e

v. Sejam também capazes de solucionar problemas de planejamento e organização ao nível da empresa. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 37-38.)

Tais prioridades, como se vê, procuram favorecer e fortalecer as empresas industriais do Mezzogiorno, enfatizando ao mesmo tempo

aspectos relativos à melhoria tecnológica e à organização, como forma de aumentar a concorrência das empresas regionais, frente às localizadas na Região Centro-Norte e em certas áreas da Europa. Contudo, elas contêm elementos contraditórios, na medida em que a "Cassa" e o COMIM, até 1971, procuravam também beneficiar as iniciativas industriais capazes de contribuir para o aumento do emprego. Conciliar as duas posições – tecnologia avançada e maior geração de emprego –, no contexto de uma economia de mercado, constitui tarefa de difícil aplicação, como a prática tem demonstrado, particularmente em relação ao Sul da ltálía e ao Nordeste do Brasil. Mas o fato de as evidências serem claras a este respeito não deve anular a preocupação com esse aspecto do problema. A obtenção de acréscimos na oferta de empregos, numa região como o Mezzogiorno, por menor que seja o seu valor, é sempre melhor do que a sua redução, pois o trabalho que ali se desenvolve representa, além das contribuições significativas em termos econômicos, papel destacado no campo social.

A "Cassa" e as entidades de crédito são ainda apoiadas por instituições criadas com o objetivo de prestar assistência técnica e de participar acionariamente, em alguns casos, das empresas industriais existentes ou que se instalem no Mezzogiorno.

Encontram-se agindo nesse campo as seguintes instituições: a Nova iniciativa para o Sul (lNSUD), localizada em Roma; a Sociedade Financeira para o Centro da Itália (CENTROFINANZIARIA), localizada na Província de Perúgia, na Região de Úmbria; a Sociedade Financeira para o Renascimento industrial da Sardenha (SFIRS), localizada na Provincia de Cagliari; a Entidade Siciliana para a Promoção Industrial (ESPI), situada em Palermo; e o Instituto para a Assistência ao Desenvolvimento do Mezzogiorno (IASM), que tem sede em Roma.

Essas entidades cobrem total ou parcialmente o Mezzogiorno, uma vez que algumas delas são criadas por iniciativas do Governo Central, da "Cassa", das Regiões e até mesmo das Províncias. Neste sentido, elas atuam, a esses níveis, como instrumentos da administração pública na promoção do desenvolvimento industrial.

A INSUD, por exemplo, cobre todo o Mezzogiorno, provendo assistência técnica e financeira às sociedades privadas das quais participa. A CENTROFINANZIARIA, criada inicialmente para atuar na Região Central da Itália, atende hoje às Provincias situadas nas Regiões do Lácio (Rieti, Roma, Frosinone e Latina), das Marcas (Ascoli Piceno) e da Toscana (ilhas do Arquipélago toscano), incluídas na área de ¡urísdição da "Cassa". Ela fornece capital de risco às empresas, complementando, desse modo, o apoio fornecido pelo crédito facilitado concedido segundo as condições mencionadas. Suas atividades principais correspondem às "seguintes operações: subscrição de capital acionário às novas indústrias; subscrição de obrigações oonvertíveis em ações de novas emissões e *leasing* de maquinarias." (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 42.)

A SFIRS promove e assiste às iniciativas industriais da Sardenha, da mesma forma que a ESPI, em relação à Sicília. O IASM, por outro lado, é uma instituição de prestação de assistência técnica, em sentido amplo, que trabalha em estreita colaborado com o ISVEIMER, o IRFIS, a CIS e a SFIRS. O IASM oferece assistência técnica a todas as iniciativas de interesse do Mezzogiorno, promovendo, dessa forma, o surgimento de novas empresas, às quais apoia em matéria de organização. Em decorrência de sua atuação, muitas empresas industriais e de turismo têm conseguido apoio financeiro e adquirido a necessária capacidade administrativa para funcionarem no Mezzogiorno. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 43-44.)

4.2.2 Na Área Agrícola

O setor agrícola é estimulado através da mobilização de recursos aplicados diretamente pela "Cassa" – em obras de recuperação de terras, em trabalhos de agricultura irrigada, de promoção agrícola, de comercialização e armazenamento etc. – e por instituições setoriais especializadas.

Os financiamentos facilitados relacionam-se principalmente à:

i. Concessão de contribuições a fundo perdido, em volumes correspondentes a até 50% do gasto considerado admissível e a até 60%, para o caso de agricultores associados independentes;

ii. Concessão de empréstimos, a taxas de juros reduzidas, por parte das instituições regionais de crédito, destinados a cobrir os gastos não atendidos pelas contribuições a fundo perdido; e

iii. Redução de tarifas relativas aos transportes ferroviário e marítimo de produtos agrícolas e às isenções fiscais de natureza imobiliária concedidas às empresas agrícolas, na condição de que os resultados desses benefícios sejam reinvestidos na Região. (Itália. **La Cassa per il Mezzogiorno.** Roma, 1972: 17.)

Para apoio aos trabalhos da "Cassa" e das instituições de crédito, na área de desenvolvimento agrícola, foi criada por iniciativa do COMIM, em 1965, a Financeira Agricola do Mezzogiorno (FINAM), a quem foram atribuídas tarefas de promover e fortalecer as atividades agrícolas da área, através da instalação de:

i. Fazendas agrícolas economicamente eficientes e de alta intensidade produtiva, em associação com pequenos ou médios empreendimentos agrícolas, sobretudo na área de irrigação nova; e

ii. Modernas empresas encarregadas da gestão de trabalhos de conservação, transformação e comercialização de produtos agrícolas, com o apoio de operadores industriais e comerciais. [28]

As atividades da FINAM, que conta com a participação majoritária da "Cassa", orientam-se ainda para o apoio de agricultores associados a cooperativas de primeiro e segundo grau. A esses agricultores e às empresas referidas acima, a FINAM pode oferecer contribuições a fundo perdido correspondentes a até 45% das despesas admissíveis de capital fixo, com juros de 3%, pagáveis em até 19 anos.

[28] Itália. Cassa per il Mezzogiorno. Roma, 1969: 41-42.

4.2.3 Na Área do Turismo

O turismo também é incentivado, seja através da concessão de contribuições a fundo perdido, seja por intermédio da oferta de crédito facílitado. As condições são, em parte, semelhantes às referentes ao setor industrial, admitindo-se neste sentido tanto a instalação de empreendimentos novos como a ampliação e a adaptação. As taxas de juros em alguns casos é mais baixa (3%), durando as operações prazos de até 20 anos. Entretanto, difere fundamentalmente a percentagem das contribuições a fundo perdido, que correspondem ao máximo de 15% das despesas com capital fixo. As facilidades, por outro lado, são graduadas em função de aspectos locacionais. Os percentuais das contribuições a fundo perdido são maiores quando os empreendimentos se localizam em áreas dos complexos turisticos definidos no Plano de Coordenação e no Programa Quinquenal da "Cassa". (Itália. Cassa per il Mezzogiorno. **Sintesi delle agevolazini ...** Roma, 1969: 55-57.)

4.2.4 Na Área do Comércio

As atividades comerciais exercidas pelos pequenos e médios estabelecimentos também recebem estímulos creditícios, por intermédio de instituições como o lSVElMER, o IRFIS, a CIS e outras. Os financiamentos não podem superar os 70% das despesas fixas, com taxa de 3% ao ano e por prazo máximo de 10 anos, sem carência, mas com um ano para a pré-amortização, durante o qual são pagos os juros, mas não o principal. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 61.)

4.2.5 Na Área do Artesanato

Os incentivos ao artesanato compreendem contribuições a fundo perdido e financiamentos facilitados. A concessão se dá através das Comissões Provinciais de Artesanato, com a assistência técnica da Entidade Nacional para o Artesanato e a Pequena indústria (ENAPI), de acordo com a aprovação da "Cassa". As contribuições a fundo perdido correspondem a até 30% das despesas realizadas com maquinárias e obras físicas, requeridas para os trabalhos de transformação ou

modernização das unidades de produção artesanais. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 63.)

Dentre os setores prioritários destacam-se os de mobiliário, calçados e artefatos de couro, artesanato artístico e serviços relacionados com as atividades turísticas, nos quais se incluem os de transportes. As prioridades não são definidas pela "Cassa", cabendo essa tarefa às Câmaras de Comércio, sob a base das propostas das Comissões Provinciais de Artesanato e de entidades ou associações especializadas. Os financiamentos aos setores prioritários, como os mencionados e alguns outros mais, são concedidos a taxas anuais de 3% e prazos de 10, 5 e 3 anos, respectivamente, para as despesas de implantação, aquisição de máquinas e equipamentos e de custeio. Os empreendimentos artesanais são ainda beneficiados por isenções fiscais relativas a "todos os procedimentos, atos e formalidades que digam respeito às operações de crédito, assim como à sua execução e extinção, sendo isentados ainda de taxas, impostos e tributos presentes e futuros." (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 65.)

4.2.6 Na Área da Pesca

O Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno também confere prioridade às atividades pesqueiras. Em vista disso, a "Cassa" era autorizada a conceder contribuições a fundo perdido de até 40% do total das despesas fixas efetivamente realizadas e comprovadas. Esse tipo de incentivo é oferecido às cooperativas e consórcios de cooperativas de pesca e às empresas pesqueiras (individuais ou coletivas), para a cobertura de despesas relacionadas com a melhoria de equipamentos, construção de instalações de conservação de produtos e subprodutos da pesca e fabricação de gelo. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 67-69.)

O valor percentual das contribuições a fundo perdido é maior para as cooperativas (40%) do que para as empresas ou pescadores isolados, seja qua! for o tipo de operação (construção de navios; obras de aparelhagem terrestre ou de bordo; ampliação e melhoria de navios

existentes; aquisição de carros frigoríficos etc.). Esse apoio ao trabalho cooperativo não é comum apenas ao setor pesqueiro, pois a ênfase conferida pela ”Cassa” e pelo governo, de um modo geral, ao cooperativismo agricola é também muito especial.

4.2.7 Na Área da Pesquisa Científica e Aplicada

A introdução de melhorias tecnológicas nos processos de produção industrial também faz parte das prioridades que o governo atribui às diferentes atividades que interessam ao desenvolvimento regional. Neste sentido, as universidades e os centros de pesquisa científica e aplicada, que funcionam no Mezzogiorno, podem beneficiar-se com recursos a fundo perdido e financiamentos facilítados.

As contribuições a fundo perdido são concedidas segundo critérios similares aos já mencionados em relação aos empreendimentos industriais, particularmente no que se refere ao percentual destinado à realização de investimentos fixos, variando contudo as taxas anuais dos financiamentos facilitados. Nesse caso, cobram-se taxas de 3% para os empréstimos relativos a investimentos inferiores a 6 milhões de liras, e de 4% ao ano para os superiores a esse montante. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 71.)

Além desses estímulos, as empresas industrias que realizam pesquisa são beneficiadas com recursos do Fundo gerido pelo Instituto Mobiliário italiano (lMl), o qual, de acordo com deliberação do ClPE, pode participar do capital das sociedades de pesquisa, constituídas de entidades públicas, de empresas industriais ou de seus consórcios. Os maiores benefícios, expressos por taxas mais baixas de juros e prazos de pagamento dilatados em até 10 anos, são proporcionais aos riscos que as empresas privadas enfrentam. Desse modo, se essas empresas, no tocante à realização das pesquisas, assumem riscos que se aproximam dos referentes ao desenvolvimento da atividade produtiva, elas se enquadram em esquemas de financiamentos incentivados mais favoráveis. Na análise das propostas de pesquisa, consideram-se ainda a experiência e o pessoal com que contam as instituições, assim como

a disponibilidade de adequados laboratórios localizados no território nacional, e as possibilidades efetivas de transferência dos resultados das pesquisas às atividades produtivas locais.

Como esse tipo de apoio é também oferecido às pequenas e médias empresas, o governo e o IMI não exigem que tais unidades disponham obrigatoriamente de laboratórios próprios de pesquisa. Esse requisito pode ser preenchido mediante a realização de acordos entre as empresas e as universidades, com o objetivo de utilizar as suas instalações físicas, correndo os recursos para tal fim às custas de financiamentos facilitados.

4.2.8 Outras Áreas e Modificações Recentes

Na categoria de instrumentos financeiros estão ainda incluídos os recursos externos, disciplinados segundo critérios bastante flexíveis, à exceção dos investimentos realizados em setores particulares, como petróleo, crédito, seguro e aviação, que constituem monopólio do Estado. Além desses, há esquemas de financiamento facilitado ainda mais favoráveis, orientados, no caso, para o incentivo ao desenvolvimento de subáreas particularmente deprimidas, situadas no interior de Regiões como a Sardenha e a Sicília.

Com a criação dos Projetos Especiais, em 1971, os instrumentos financeiros sofreram considerável mudança, uma vez que o processo de intervenção extraordinária a cargo da "Cassa", em particular no que diz respeito ao setor industrial, passou a ter lugar de maneira exclusiva através do "Instituto de Projetos Especiais." [29]

A orientação do esforço e da capacidade da "Cassa", no sentido de exercer ações executivas voltadas com maior exclusividade para a implementação de Projetos Especiais, tem duas explicações. A primeira

---

[29] ITALIA. Confederazione Genorale dell'Industria Italiana. Comitato Nazionale per il Mezzogiorno. **Elementi de studio per la revisione dei mecanismi dell'intervento publico nel Mezzogiorno.** Roma, 1975: 11. Mimeogr.

deriva da redefinição em curso do papel da Entidade, que parece deixar cada vez mais de se preocupar com os rumos e as perspectivas de desenvolvimento global da Região, para se adequar a uma concepção de política econômica que parece visar mais ao "equilíbrio" do sistema nacional do que ao soerguimento da economia regional. A segunda, na linha dessa mesma perspectiva, se inscreve em quadro segundo o qual as ações extraordinárias não podem substituir permanentemente as de natureza ordinária, que devem ser postas em prática, no caso da atuação governamental, por entidades da administração pública normal, e portanto caracterizada por instituições setoriais.

É óbvio, em tais condições, que a concepção de políticas regionais de desenvolvimento regional conduz, com o passar do tempo, à circunstância ou mesmo à evidência de que a administração do desenvolvimento tende forçosamente para uma situação em que o setorial prevalece sobre o regional. O fato de o governo italiano procurar reforçar a capacidade administrativa das Regiões do País significa, ao contrário, o fortalecimento de três níveis de governo, o nacional, o regional-provincial e o municipal. Em termos de república federativa, como o Brasil, isso equivaleria a enfatizar os níveis nacional, estadual e municipal e a diminuir a importância do regional.

Essas considerações são importantes, pois permitem compreender melhor as formas como se estruturam certos problemas relativos à administração do desenvolvimento regional.

4.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO

As intervenções extraordinárias em favor do desenvolvimento do Sul da itália têm requerido do Governo Central excepcional trabalho de coordenação. Os esforços nessa direção constaram, por um lado, da criação de instituições especializadas em planejamento e administração do desenvolvimento em escala regional e, por outro, do fortalecimento das estruturas existentes.

No primeiro plano destaca-se, inicialmente, a instituição de organismo especial para o planejamento e a administração do desenvolvimento regional, representado pela Cassa per il Mezzogiorno, cujas características marcantes e essenciais já foram devidamente assinaladas. Em segundo lugar, como órgão de deliberação superior, cabe ressaltar o papel do Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno-COMIM, que por quase duas dezenas de anos conferiu à "Cassa" o suporte necessário às decisões cujos contornos ultrapassavam os limites de suas atribuições.

Em apoio às ações da "Cassa", já numa área de coordenação executiva, criaram-se instituições de crédito e de assistência técnica de vital importância para o desenvolvimento da Região, como o lASM, a INSUD, a FINAM, o lSVElMER, o IRFIS, a ENAPI e o lMl, além de várias outras, iá mencionadas.

Papel fundamental, entretanto, tem sido desempenhado pelo Comitê Interministerial para a Programação Econômica-CIPE. Embora caracterizado funcionalmente como instância de decisão nacional, em termos de planejamento, o CIPE passou a exercer sobre a "Cassa" e todas as instituições do território meridional atividades de coordenação e controle, com poderes ainda mais amplos a partir de 1971, quando por dispositivo legal o governo italiano extinguiu o COMIM.

A transferência das atribuições do COMIM para o ClPE encontra explicações de dois tipos. Como se viu, o COMIM era responsável pela elaboração de um Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno, de vigência quinquenal, no qual eram traçados os grandes objetivos e definidos os instrumentos requeridos para o desenvolvimento da área, segundo as disposições constantes da legislação básica relativa à Região (Art. 29 do Decreto n° 1523/1967).

Ao mesmo tempo, estabelecia a lei de instituição da "Cassa" que a Entidade realizaria suas ações extraordinárias de acordo com um plano geral e planos anuais. 0 plano geral deu lugar, posteriormente, a Programas Ouinquenais, concebidos em função do Plano

de Coordenação do COMIM. Dessa forma, os Programas Quinquenais da "Cassa", depois de 1965/1966, passaram a ter que seguir praticamente dois direcionamentos políticos – o Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Itália e o Plano de Coordenação do COMIM. Embora compatibilizados, é lícito supor que o Plano de Coordenação, dado o poder do colegiado interministerial que o concebia, viesse a constituir, com o tempo, problema político para o CIPE, órgão colegiado, também interministerial, encarregado de sua aprovação.

No momento em que se começa a atravessar o divisor de influência do COMlM e do CIPE, tem inicio o processo de prevalência do nacional sobre o regional, expresso não apenas em termos técnicos como políticos. É importante não esquecer que ao suprimir os planos plurianuais de coordenação, previstos no já citado Decreto n° 1.523/1967, a Lei n° 853, de 06.10.1971, estabeleceu, no Parágrafo 10 do seu Art. 19, que caberia ao ClPE definir as diretrizes para a intervenção extraordinária no Mezzogiorno, tomando por base o Plano de Coordenação existente, pois o COMlM só elaborou um documento a este respeito.

Com essa medida, pôde o CIPE chamar a si a responsabilidade de coordenar toda a política de intervenção no Sul da Itália. A eliminação da instância intermediária representada pelo COMIM pode, em tais condições, ter sido justificada como uma forma de racionalizar os processos decisório e administrativo relativos ao desenvolvimento no Mezzogiorno. Ainda que justificável em termos estritamente organizacionais, essa medida eliminou sem dúvida uma das mais fortes bases de apoio com que contava a "Cassa" e a Região.

A partir de então, o Mezzogiorno passou a depender, em grande medida, de decisões emanadas do Governo Central, através do CIPE, uma vez que a "Cassa", entrando numa fase de redefinição do seu papel, teve sua autonomia também reduzida. Essa situação, entretanto, não deve ser entendida como uma anormalidade no domínio da administração do desenvolvimento regional, **v. g.,** a que se realiza segundo concepções de *políticas regionais de desenvolvimento*

regional. Na medida em que, por esse esquema, se aliviam as pressões na região deprimida, o centro de decisão nacional tende a diminiuir a prioridade que anteriormente conferia à área.

Na área específica do planejamento, os instrumentos mais importantes correspondem, atualmente, aos Programas de cada uma das Regiões do Mezzogiorno, assim como aos Programas Quinquenal e Anuais da "Cassa". Mas esses instrumentos, em si, teriam pouca eficácia não fora a tradição do País, notadamente em relação ao Mezzogiorno, de legitimá-los formalmente. Importa destacar, neste sentido, que os documentos de planejamento, além de serem previstos em lei, são aprovados por dispositivos legais próprios (decretos do Presidente da República, do ClPE ou do Ministro para a intervenção Extraordinária no Mezzogiorno). Essa praxe confere às entidades da Região e, em particular, à "Cassa", base jurídica adequada à legitimação de suas atividades, representando ao mesmo tempo uma forma de delimitar áreas de atuação e de definir precisamente instrumentos de trabalho.

Por outro lado, a concessão, ampliação ou redução de incentivos, assim como a designação de recursos financeiros para a intervenção extraordinária na Região como um todo ou em áreas particularmente deprimidas, situadas no âmbito do Mezzogiorno, constituem matéria objeto de leis específicas. A Lei n° 853, de 06.10.1971, tratando do financiamento a cargo da Cassa per il Mezzogiorno, no período 1971-1975, e a Lei n° 183 de 02.05.1976, disciplinando a intervenção extraordinária no Sul da Itália, no quinquênio 1976-1980, exemplificam de modo claro o processo de legitimação das atividades sob a responsabilidade da "Cassa" e das administrações regionais existentes na área do Mezzogiorno.

Deve-se ainda ter em vista que a programação global dos Projetos Especiais, embora legitimada pelo ClPE, que aprova o Programa Quinquenal da Instituição, é realizada sob a sua coordenação. A Cassa per il Mezzogiorno, por outro lado, também é responsável pelo detalhamento das ações programáticas anuais referentes a esses Projetos,

que são, por sua vez, aprovados pelo Conselho de Administração da Entidade. [30]

4.4 ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA "CASSA"

A organização administrativa da Cassa per il Mezzogiorno reflete, em particular, os princípios estabelecidos no Decreto n° 1.523/1967 e na Lei n° 183/1976, seguindo atualmente as normas definidas no regulamento aprovado por seu Conselho de Administração, em 01.01.1978. Por esse regulamento, continuam em funcionamento o mencionado Conselho e o Colégio de Revisores, tendo desaparecido o Comitê Executivo, também referido no item 2.3, anterior.

A estrutura operativa é constituída, fundamentalmente, de departamentos – ou serviços – e divisões, conforme consta do esquema 4.1, adiante. A organização expressa nesse esquema, embora de caráter setorial, pode assumir contornos multissetoriais, pois as divisões se articulam, segundo a natureza das atividades que realizam, em grupos de trabalho permanentes e temporários. (Art. 21 do mencionado regulamento).

As divisões, além disso, são agrupadas em órgãos *fins* ou de *linha* e em órgãos *meio* ou de *staff.* No primeiro caso, as divisões tratam dos campos de intervenção fundamental da "Cassa", representados pelas ações relativas aos Projetos Especiais, ao desenvolvimento industrial e às atividades para as regiões. No agrupamento referente ao segundo caso, as divisões se responsabilizam pela execução de serviços gerais, essenciais ao funcionamento da Instituição. [31]

Esse agrupamento expressa, em síntese, as atribuições fundamentais da "Cassa", redefinidas pela Lei n° 183/1976, e assim qualificadas (Art. 59 do regulamento citado):

---

30 ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Programma annuale 1977 per il progetti speciali e per le infrastrutture industriali**. Roma, 1977.

31 ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Regolamento generale di organizzazione e funzionamento.** Roma, 1978: 11-13.

I. Projetos Especiais;

II. Desenvolvimento industrial;

III. Atividades para as Regiões;

IV. Orçamento e programação financeira;

V. Administração; e

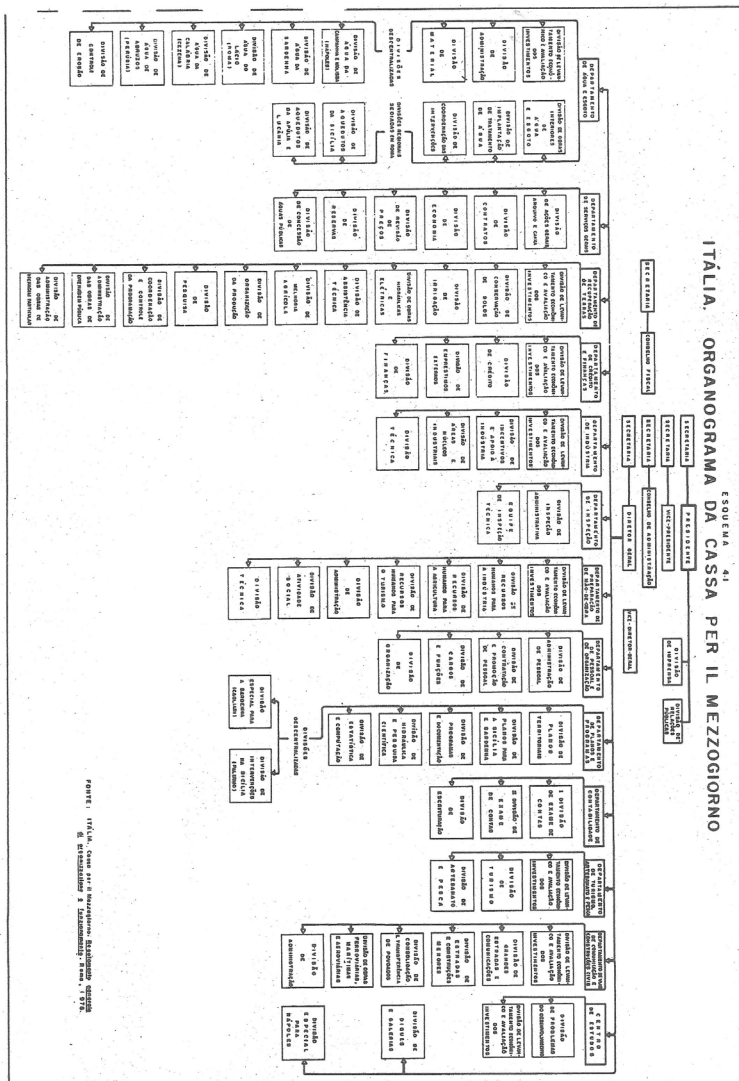
VI. Problemas técnicos e econômicos.

As atividades realizadas nesses campos pela "Cassa" são coordenadas, em seu mais alto nível, por Comissões (três de *linha* e três de *staff*) constituídas no âmbito do Conselho de Administração. "Qualquer uma dessas Comissões é composta de seis Conselheiros de Administração (sendo três designados pelo governo e três pelas regíões), dentre os quais é escolhido o Coordenador." Um Conselheiro pode participar de duas comissões, desde que uma seja de *linha* e a outra de *staff.* (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1978: 5.)

O comando da estrutura operativa da "Cassa" é realizado por seu Diretor-Geral, que funciona como executivo principal do Presidente da Entidade. No cumprimento de suas tarefas, o Diretor-Geral é auxiliado por um Comitê de Direção, por ele presidido e constituído do Vice-Diretor-Geral, dos Diretores dos Departamentos de *linha* e do Diretor do Departamento de Serviços Gerais. Esse Comitê, além de se preocupar com o funcionamento integral e harmônico da Instituição, também pode ser chamado a colaborar com o Presidente da "Cassa" e seu Conselho de Administração. (Art. 28 do regulamento citado).

A Cassa per il Mezzogiorno conta ainda, fora de sua estrutura fundamental, com unidades de *staff,* subordinadas diretamente ao Diretor-Geral, a exemplo do Centro de Estudos, do Centro de Tratamento de Dados, do Núcleo de Inspeção, da Divisão de imprensa e da Divisão de Relações Públicas. Essas unidades aparecem no Esquema 4.1 com subordinação apenas parcial ao Diretor-Geral, uma vez que

pelo organograma da Entidade, que aí se encontra, essas duas últimas divisões ainda estão subordinadas ao Presidente da “Cassa”.

5

RESULTADOS

Foram mencionadas no item 2.1 anterior algumas diferenças entre as economias das áreas do Centro-Norte e do Sul da Itália. Destacou-se, neste sentido, a contribuição de cada uma dessas áreas para a geração do PIB nacional. Se se examinar, agora, a distribuição territorial, por setores de atividade, do Produto Interno Líquido, de início, nos extremos do período dos dez primeiros anos (1951 e 1960) de atuação da "Cassa", verificar-se-á a permanente prevalência econômica do Centro-Norte sobre o Sul.

Em 1951, o Centro-Norte contribuía com 76,9% do Produto Nacional, contra 23,1% do Sul. A situação em 1960, como se pode ver na Tabela 5.1, manteve-se praticamente inalterada, tanto em termos globais como setoriais, o que se deve, por um lado, ao dinamismo do setor industrial no Centro-Norte, e, por outro, ao lento crescimento do setor agrícola do Mezzogiorno.

TABELA 5.1

ITÁLIA. DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL E SETORIAL DO PRODUTO INTERNO LÍQUIDO NO MEZZOGIORNO E NO CENTRO-NORTE, A PREÇOS CORRENTES, NOS ANOS DE 1951 E 1960 (ITÁLIA = 100) (Em %)

Setor	1951		1960	
	Mezzogiorno	Centro-Norte	Mezzogiorno	Centro-Norte
Agrícola	35,4	64,6	34,1	65,9
Industrial	14,9	85,1	14,6	85,4
Terciário	23,2	76,8	23,0	77,0
TOTAL	23,1	76,9	21,3	78,7

Fonte: MACCIARDI, Leopoldo. *I risultati economici dela política de sviluppo. In: ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno.* **La "Cassa" i lo sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza, 1962, v. 1, p. 273.

As condições econômicas no Mezzogiorno, em pouco mais de um quarto de século depois de criada a "Cassa", sofreram pequenas alterações, em termos globais, embora no setor agrícola tenham se modificado consideravelmente. Esse setor, que contribuía em 1951 e em 1960 com, respectivamente, 35,4% e 34,1% para a geração do Produto Nacional, teve sua participação elevada para 45,1% em 1974 e para 44,4% em 1975, como demonstram os dados da Tabela 5.2.

A produção industrial no Mezzogiorno, se não atingiu níveis mais altos, pelo menos melhorou de posição, gerando o setor secundário da área, em 1974 e em 1975, respectivamente, 17,5% e 17,8% do Produto Nacional, contra os 14,9% de 1951 e os 14,5% de 1960. As mudanças relativas ao setor terciário também se verificaram a velocidades mais ou menos idênticas às observadas na indústria. (Tabela 5.2.)

TABELA 5.2

ITÁLIA. PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO PRODUTO INTERNO LÍQUIDO, A PREÇOS CORRENTES, DO MEZZOGIORNO E DO CENTRO-NORTE, EM 1974 E E, 1975 (ITÁLIA = 100) (EM %)

Setor	1974		1975	
	Mezzogiorno	Centro-Norte	Mezzogiorno	Centro-Norte
Agrícola	45,1	54,9	44,4	55,6
Industrial	17,5	82,5	17,8	82,2
Terciário	25,2	74,8	24,9	75,1
TOTAL	23,9	76,1	23,9	76,1

Fonte dos Dados Básicos: ITALIA. Fondazione premio Napoli & Avocazione per lo Sviluppo dell'Industria nell Mezzgiorno. (SVIMEZ). **Rapporto sul Mezzogiorno 1975.** Nápoles, Banco di Napoli & SVIMEZ, 1976: 33.

A análise do produto, a preços constantes de 1970, mostra uma melhora mais sensfvei da economia do Mezzogiorno, tanto em termos globais como setoriais, notadamente em relação ao setor agrícola, muito embora o ano de 1975 tenha sido pouco favorável a ambas as Regiões. Essa situação torna-se mais evidente, a respeito do Centro-Norte, quando se toma o produto *per capita* como indicador. Em virtude do maior contingente demográfico da área, o produto *per*

capita do Centro-Norte, em 1975, cresceu menos em relação a 1974 (11,9%) do que o do Mezzogiorno (14,4%). A variação percentual dos preços foi, além disso, no Centro-Norte (18%) superior à verificada no Mezzogiorno (16,4%). [32]

A estrutura do emprego na área do Mezzogiorno segue padrões que, de certa forma, se aproximam aos de outras áreas pouco desenvolvidas, como o Nordeste do Brasil. Em 1970, por exemplo, 29,1% da força de trabalho do Sul da itália encontravam ocupação em atividades agrícolas, de silvicultura e de pesca. Enquanto isso, o setor industrial absorvia 29% e o setor terciário 37,1%. Os 4,8% restantes encontravam-se em busca de ocupação. (Tabela 5.3.)

Examinando-se o mesmo quadro com informações de 1975, verifica-se a ocorrência, no período, de mudanças estruturais significativas, expressas, de um lado, pela impossibilidade de o setor agrícola continuar absorvendo o mesmo contingente de mão-de-obra, e, de outro, pela falta de dinamismo apresentada, neste sentido, pelo setor industrial. Como resultado desse comportamento, aumentou o número de pessoas em busca de ocupação, que passou de 292.000 unidades (4,8% do total da força de trabalho), em 1970, para 314.000 unidades (5,1%), em 1975. O aumento teria sido muito mais elevado não fora a contribuição apresentada pelo setor terciário, que absorveu, ern 1975, 220.000 pessoas a mais do que em 1970. (Tabela 5.3.)

O número de pessoas ocupadas em atividades agrícolas diminuiu consideravelmente na área do Centro-Norte, que continua atraindo mão-de-obra do Mezzogiorno. Mas a absorção parcial dos novos contingentes, de acordo com os dados da Tabela 5.3, ainda se realiza em sua maior parte pelas atividades terciárias, uma vez que o setor industrial da área mais desenvolvida do País ocupou, em 1975, menor contingente de mão-de-obra do que em 1970. Nessas condições, a Itália contava, em 1975, com 45.000 novas pessoas buscando ocupação, o que significava um acréscimo de 7,4% em relação a 1970.

[32] ITALIA. **Rapporto sul Mezzogiorno 1975.** Op. cit., p. 33-34.

Ao que tudo indica, pode-se “chegar à conclusão de que a situação ocupacional tenha se deteriorado, nos primeiros meses de 1976, sobretudo no Mezzogiorno, e que tal fenômeno representa não somente a manifestação de um retardamento do ciclo da ocupação com respeito ao produtivo, como reflete uma tendência ao deterioramento do próprio nível produtivo meridional.” (Itália. **Rapporto sul Mezzogiorno 1975.** Op. cit., p. 36.).

O atraso da indústria do Mezzogiorno, em relação à do Centro-Norte, vem sendo corrigido através da realização de investimentos públicos na área e da concessão de estímulos governamentais ao setor privado, como se viu anteriormente. Contudo, tais esforços, como ocorre costumeiramente nas regiões deprimidas, não têm sido suficientes para elevar os padrões de vida local com a rapidez desejada. Conforme se verificou antes, a desocupação que se observa na Itália é fruto das dificuldades por que passa atualmente a maioria dos países não produtores de petróleo.

TABELA 5.3

ITÁLIA. FORÇA DE TRABALHO PRESENTE TOTAL E NAS ÁREAS DO MEZZOGIORNO E DO CENTRO-NORTE, EM 1970 E EM 1975

ANO	FORÇA DE TRABALHO (1.000 UNIDADES)									
	Ocupada						Em Busca de Ocupação		TOTAL	
	Agricultura		Indústria		Serviço					
	N° Absoluto	%	N° Absoluto	%	N° Absoluto	%	N° Absoluto	%	N° Absoluto	%
Mezzogiorno										
1970	1.791	29,1	1.787	29,0	2.284	37,1	292	4,8	6.154	100,0
1975	1.577	25,5	1.782	28,8	2.504	40,6	314	5,1	6.177	100,0
Acréscimo	-214	-12,1	-5	-0,3	220	9,6	22	7,5	23	0,4
Centro-Norte										
1970	1.818	13,0	5.906	42,2	5.956	42,5	317	2,3	13.997	100,0
1975	1.387	9,8	5.795	41,0	6.626	46,8	340	2,4	14.148	100,0
Acréscimo	-431	-23,8	-111	-1.9	670	11,2	23	7,2	151	1,1
Itália										
1970	3.609	17,9	7.693	38,2	8.240	40,9	609	3,0	20.151	100,0
1975	2.964	14,6	7.577	37,3	9.130	44,9	654	3,2	20.325	100,0
Acréscimo	-645	-17,9	-116	-1,5	890	10,8	45	7,4	174	0,9

Fonte dos Dados Básicos: ITALIA. Op. cit. na Tabela 5.2, anterior.

Em conseqüência, os investimentos de que carece o Mezzogiorno, bem como o Centro-Norte, cresceram muito pouco em 1975, com relacão a 1974. Os aumentos reais, a precos constantes de 1970, ocorreram somente em relação ao setor agrícola, não apenas do Mezzogiorno (4,7%), como do Centro-Norte (1,3%). É bem verdade que os investimentos agrícolas no Centro-Norte foram superiores em 21% aos realizados no Mezzogiorno, em valor absoluto, o que não anula, de certa forma, a prioridade conferida pelo governo ao desenvolvimento da agricultura meridional, em particular, e do País. (Itália. **Rapporto sul Mezzogiorno 1975.** Op. cit., p. 37.)

A ênfase concedida ao setor agrícola vem se expressando praticamente através da concessão de estímulos à política de estrutura agrícola e, em sentido mais restrito, à realização da reforma agrária, assim como à execução de importantes programas de irrigação. Importa salientar que a Itália conta atualmente com cerca de 3.000.000 ha de terras irrigadas, grande parte dos quais implantados em áreas de terras recuperadas, particularmente na Região do Mezzogiorno. Com a carência de alimentos que se constata na maior parte dos países do mundo, notadamente os de natureza protéica, novas prioridades vêm sendo atribuídas ao desenvolvimento da agricultura irrigada, mesmo nos países situados em zonas temperadas.

Com tais atitudes, esses países procuram encontrar formas que lhes permitam equilibrar, com menores custos, seus balanços de pagamento. Diante de constatações desse tipo, deveria parecer razoável às nações subdesenvolvidas, máxime as pobres em petróleo, concentrar esforços em áreas nas quais suas condições de concorrência, ainda que potenciais, fossem mais visíveis. Reconhecem-se, naturalmente, as dificuldades para pôr em execução medidas que viabilizem idéias como essas, mas há evidências empíricas bastante razoáveis recomendando sua adoção e, ao mesmo tempo, contra-indicando os esforços dirigidos com mais ênfase ao setor industrial, dadas suas repercussões iniciais sobre o processo de concentração de renda. Não se trata de eliminar as possibilidades de industrialização dos países pobres, mas de procurar evitar, com sua efetivação, o abandono do campo e o rápido

e descontrolado crescimento urbano, que estamos acostumados a observar.

Após a apresentação desse balanço geral, efetuado com base na análise de indicadores macroeconômicos, é interessante destacar certas limitações impostas à ação da "Cassa", assim como alguns dos resultados setoriais mais visíveis, salientando-se, por fim, as reflexões consideradas oportunas a respeito da contribuição prestada pela Entidade.

As decisões centralizantes adotadas pelo governo italiano contribuíram em grande medida para reduzir a capacidade de coordenação exercida pela "Cassa". Exemplos práticos dessas mudanças são facilmente percebidos, na medida em que os Programas Quinquenais se resumem a esquemas simplificados de atuação, e as ações de caráter extraordinário a cargo da "Cassa" tendem a se resumir ao universo dos Projetos Especiais, perdendo a Entidade a possibilidade de programar e coordenar as interferências governamentais na Região, de modo global e articulado, como ocorreu de certo modo no período 1950-1970.

Essas situações, de acordo com menções anteriores, parecem concretizar-se efetivamente quando a coniuntura econômica nacional não permite que se continuem concedendo as mesmas prioridades aos programas de desenvolvimento em curso nas áreas deprimidas. No caso da Itália, a evidência empírica demonstra que o Governo Central deu início a processo de reorientação dos seus objetivos, assim como dos instrumentos disponíveis, no sentido de aumentar ao máximo o desempenho econômico dos subsistemas das áreas mais desenvolvidas do País, que são responsáveis pela manutenção do "equilíbrio" do sistema nacional, ainda que de forma instável.

As atitudes desse tipo tem lógica própria, uma vez que elas são postas em prática em momentos particulares, quando o sistema nacional é submetido a crises "importadas". Ao que tudo indica, é isso que está acontecendo nos países importadores de petróleo e que, ademais, dispõem de fraca base de recursos naturais.

É necessário reconhecer, além disso, que as ações da "Cassa" dependem de fatores externos ao País, o qual, como membro do Mercado Comum Europeu, sofre as influências e flutuações por que passam as comunidades nacionais que o constituem. Por mais prioritária que seja a solução dos problemas do Mezzogiorno, ao que tudo indica, o governo italiano não pôde, diante das dificuldades enfrentadas pelo País e da natureza dos vínculos que mantém com a Comunidade Econômica Européia, imprimir ritmo diferente aos investimentos que realiza na Região.

Seria, entretanto, incorreto atribuir todos os avanços logrados pelo Sul da Itália, durante esse período, à ação exclusiva da "Cassa". O desenvolvimento alcançado pode ser visualizado como produto de três fatores inter-relacionados principais. O primeiro, e talvez o mais importante, diz respeito à intensa atividade gerada pelo esforço de reconstrução do País no período do pós-guerra. O segundo estaria vinculado à força político-econômica da Região, independentemente da criação da Instituição citada, pois nenhuma área populosa de um país relativamente adiantado pode se manter num vazio político durante muito tempo. Nessa linha, é possível entender que o Mezzogiorno teria conseguido manipular algum poder e certos recursos, mesmo que a "Cassa" não tivesse sido criada. O terceiro fator relaciona-se aos avanços diretamente produzidos em decorrência do trabalho da própria Entidade. Considerando-se que a contribuição relativa desses fatores é qualitativa, assim como altamente variável no grau e efeito de sua interação, torna-se quase impossível contabilizar a participação específica da "Cassa" para o desenvolvimento da Região. De qualquer forma, observam-se como mais visíveis os seguintes progressos alcançados no período 1950-1970. [33]

O desempenho do sistema econômico meridional no período referido registrou melhoras consideráveis, em termos de produção agregada. Entre 1950 e 1970, a renda *per capita* regional mais que

[33] Ver a proposito: ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La Cassa per il Mezzogiorno.** Roma, 1972: 6-14.

dobrou, ao passar de US$ 318.00, no ano de criação da instituição responsável pelo desenvolvimento da área, para US$ 741.00, em 1970. A renda global, no mesmo período, cresceu 155%, enquanto os valores da produção agrícola e da produção industrial aumentaram 81% e 337%, respectivamente. (Tabela 5.4.)

TABELA 5.4

ITÁLIA. AUMENTOS VERIFICADOS NA PRODUÇÃO E NA RENDA DA REGIÃO DO MEZZOGIORNO, NO PERÍODO 1950-1970, A PREÇOS CORRENTES

Agregado	Ano		Acréscimo (1970/1950) (Em %)
	1950	1970	
Produção Agrícola (US$ milhões)	1.859	3.374	81
Produção Industrial (US$ milhões)	1.014	4.429	337
Renda Global (US$ milhões)	5.635	14.374	156
Renda *per capita* (US$ 1.00)	318	741	133

Fonte dos Dados Básicos: ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La Cassa per il Mezzogiorno.** Roma, 1972: 14.

O aumento da produção, especialmente em relação aos setores secundário e terciário, permitiu a elevação do número de empregos a níveis bastante significativos. No período em exame, as atividades industriais geraram 677.000 novos empregos, ao passarem de 1.228.000, em 1950, para 1.905.000, em 1970. O setor terciário contribuiu, por outro lado, com 707.000 novas oportunidades de emprego, que, somadas às existentes em 1950 (1.506.000), elevaram-se a 2.213.000, em 1970.

O consumo privado de diferentes bens e servicos também cresceu consideravelmente, como se pode verificar pelo exame da Tabela 5.5.

TABELA 5.5

ITÁLIA. MELHORAS VERIFICADAS NO CONSUMO PRIVADO DA POPULAÇÃO DO MEZZOGIORNO, NO PERÍODO 1950-1970, A PREÇOS CORRENTES (US$ milhões)

Item	Ano	
	1950	1970
Gêneros Alimentícios e Bebidas	1.729,8	6.748,6
Fumo	134,1	518,9
Roupas e Calçados	417,8	1.577,6
Habitação, Combustíveis e Energia Elétrica	299,9	1.972,8
Móveis e Utensílios Domésticos	169,0	918,9
Higiene e Saúde	154,6	1.299,7
Transportes e Comunicações	124,6	1.533,8
Bens e Serviços de Caráter Recreativo e Cultural	168,5	919,5
Outros Bens e Serviços	111,2	731,8

Fonte: ITALIA. Op. cit. na Tabela 5.4 anterior, p. 14.

As realizações da "Cassa" nos diferentes setores da economia meridional e na área da infraestrutura merecem também ser destacadas.

Em relação ao setor agrícola, de acordo com a política de reestruturação agrária e de recuperação de terras adotada, os resultados mais importantes dizem respeito ao desenvolvimento da agricultura irrigada. Nos seus primeiros vinte anos de atuação, a "Cassa" conseguiu implantar e operar projetos de irrigação abrangendo uma área correspondente a 420.000 ha. Ao mesmo tempo, conseguiu proteger e recuperar 967.500 ha de terrenos, em função dos quais foi possível operar sob o regime de irrigação a superfície antes mencionada.

No sentido de promover a renovação da agricultura do Mezzogiorno, executou trabalhos de repovoamento florestal em 141.000 ha, instalou 451 estabelecimentos encarregados de conservar

e transformar produtos agrícolas, provocando investimentos agrícolas da ordem de USS 2.880 milhões de dólares.

O desempenho do setor industrial melhorou de forma sensível, conforme mencionado anteriormente, tendo em vista as ajudas maciças que lhe foram concedidas, à conta de variados mecanismos de incentivos financeiros e creditícios. Neste sentido, a "Cassa" apoiou, no período, 13.794 empreendimentos industriais, aos quais concedeu USS 6.997 milhões de ajudas financeiras e US$ 680 milhões de contribuições a fundo perdido. Esses incentivos, somados aos recursos próprios dos empresários, permitiram a realização de investimentos globais no setor de USS 12.909 milhões, no período 1950-1970.

Na área do turismo, foram despendidos recursos da ordem de US$ 175 milhões em trabalhos de escavações, restaurações e de infraestrutura. Ao mesmo tempo, a "Cassa" financiou, no período, 2.367 iniciativas hoteleiras e 84.171 habitações ligadas às atividades do setor.

Os trabalhos desenvolvidos na área da infraestrutura geral (aprovisionamento hídrico, abastecimento de água e transportes), indispensáveis à transformação dos setores produtivos e à melhora das condições de vida das comunidades do Mezzogiorno, engendraram mudanças significativas na Região.

Em matéria de aproveitamento hídrico. a "Cassa" construiu, direta e indiretamente, 79 reservatórios de água, entre represas grandes e médias, com uma capacidade de armazenamento total de 2.025 milhões de metros cúbicos, para fins múltiplos; beneficiou a 2.344 centros urbanos e rurais com abastecimento de água, atendendo a uma população de 9.250.000 habitantes; e realizou ainda 5.477 intervenções nas redes internas dos centros habitados.

Na área de transportes, executou trabalhos de construção e de melhoramento em rodovias de diferentes categorias (circulação veloz, ordinárias, turísticas e de saneamento). A rede de estradas do

Mezzogiorno, que em 1950 abrangia 42.000 km, se estendia em 1970 por mais de 101.000 km, representando um crescimento de 140%, sem contar a rede de autopistas hoje concluída. As melhorias introduzidas nos transportes ferroviário e portuário, pela sua expressividade, proporcionaram novas condições para o escoamento da produção agrícola e industrial da Região.

Em apoio a todo esse trabalho, a “Cassa” conferiu ênfase especial à capacitação de recursos humanos, com destaque para a formação de mão-de-obra especializada de nível médio. Nesse domínio, a Entidade promoveu a instalação de algumas centenas de centros, de escolas e institutos de formação profissional, cabendo destacar as realizações que se seguem: 133 institutos e escolas profissionais para a agricultura; um instituto normal para a preparação de professores; 5 centros para a formação de quadros de direção intermediária: 14 centros interempresariais voltados para a indústria; subvenção a 32 escolas e institutos profissionais do Estado, de formação industrial; 299 escolas de capacitação para o trabalho; 52 centros de formação comercial e 18 escolas de serviço social. Além disso, realizou mais de uma centena de cursos para profissionais da área de hotelaria.

Mas a esses resultados, facilmente quantificáveis, devem ser acrescentados outros, não mensuráveis especificamente, mas de significativo alcance. Trata-se do trabalho de investigação e identificação das possibilidades da Região, transformadas, em grande parte, nos bens e serviços até então inexistentes na área do Mezzogiorno. Ao mesmo tempo, não podem deixar de ser mencionadas as perspectivas que se abriram para a Região e para o País em matéria de planejamento e ordenamento das atividades socioeconômicas, no quadro de uma realidade estruturalmente rígida e por demais complexa.

Deve-se ressaltar, nessa linha de idéias, a experiência forjada pela ”Cassa” e a contribuição que, em conseqüência, a Instituição prestou indiretamente a vários países, desenvolvidos e subdesenvolvidos, no campo da administração do desenvolvimento regional.

Diante das considerações apresentadas a respeito da experiência italiana nesse campo, e com base nos resultados alcançados pela Cassa per il Mezzogiorno, é interessante qualificar melhor uma das premissas fundamentais da administração do desenvolvimento regional.

Salientou-se anteriormente que a redução das desigualdades inter-regionais de renda não pode ser entendida, necessariamente, como um processo de elevação da renda da região que se procura transformar, aos níveis atingidos pelas regiões mais desenvolvidas de um mesmo país. Não constitui exagero insistir na evidência de que além das limitações de recursos físicos e humanos com que se caracterizam as primeiras, as segundas, pela sua ação polarizadora, tendem sempre a crescer, mais do que proporcionalmente seria desejável, em relação àquelas, naturalmente se se utilizar o raciocínio dos habitantes das áreas menos desenvolvidas.

Essas colocações, por óbvias que sejam, são importantes. No caso em estudo, verifica-se que a participação da renda ou do produto do Mezzogiorno na renda ou no produto global da Itália cresceu relativamente muito pouco, de 1950 a 1970, embora os valores absolutos da produção econômica da área, considerados de forma isolada, tenham se elevado substancialmente. A comparação entre o Mezzogiorno e o Centro-Norte, com essa preocupação, foi feita anteriormente (Tabelas 2.2 e 2.3, anteriores), indicando a prevalência constante da última Região.

Tais evidências, embora representem uma realidade díficil de ser aceita à primeira vista, devem ser encaradas sem emoções ou sentimentalismos utópicos por parte dos políticos, administradores e técnicos das regiões deprimidas ou fracamente desenvolvidas. As mudanças nos quadros existentes a esse respeito, tomando-se como exemplo a Itália e o Brasil, só podem realizar-se, com resultados mais favoráveis às regiões menos desenvolvidas, à medida em que essas tenham condição de participar mais ativamente do processo de tomada de decisão em escala nacional.

SEGUNDA PARTE

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO NORDESTE BRASILEIRO

O Nordeste brasileiro, muito mais do que o Mezzogiorno, sobretudo no que toca à literatura em português, tem sido objeto de inúmeros e variados estudos, com vistas principalmente para a elaboração de teses de mestrado e doutorado. Contribui para tanto o fato de a Região caracterizar-se como uma das áreas mais pobres do mundo, dada a magnitude de sua superfície e de sua densidade demográfica. Além disso, as perspectivas da experiência de planejamento e execução de ações governamentais, em caráter extraordinário, levadas a cabo na Região, têm exercido notável atração sobre pesquisadores de diferentes origens e formação, menos pelas possibilidades decorrentes do processo de administração aí instaurado do que pelos resultados econômicos obtidos em função do esforço global realizado sobre a área, a partir da instituição de uma Entidade que, como a Cassa per il Mezzogiorno, foi concebida, estrutural e funcionalmente, com características que diferem das predominantes nos órgãos da administração ordinária no Brasil.

O exame desse processo, da mesma forma que o realizado em relação ao Sul da Itália, tem sido pouco aprofundado no que toca à influência exercida pelas variáveis políticas e institucionais, dada a prevalência conferida por muitos analistas aos aspectos ideológicos do desenvolvimento. É interessante salientar que esses aspectos, embora importantes, não podem responder, isoladamente, pelos ¡nsucessos mais evidentes que ponteiam a trajetória do processo de intervenção governamental em curso na Região. Neste sentido, não se deve creditar

o tratamento especial, cada vez menos intenso, que o Governo Central concede ao Nordeste – notadamente em termos de participação das lideranças locais na tomada das decisões que interessam à Região – a aspectos estritamente ideológicos, embora se reconheça a necessidade de aperfeiçoar o atual sistema político-administrativo.

É nessa direção que se procura examinar a experiência de desenvolvimento regional realizada na área pelo governo brasileiro, por intermédio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE. O autor está consciente de alguns erros de perspectiva já cometidos por outros analistas, que ao examinarem os problemas do Nordeste terminaram muitas vezes por se restringir à análise do instrumento criado para a solução desses problemas. Desse modo, ele se preocupa aqui não apenas com o instrumento principal – a SUDENE –, mas com as formas empregadas para sua utilização e, em consequência, com o seu redirecionamento funcional.

6

ASPECTOS DE POLÍTICA E PLANEJAMENTO DO PAÍS

Este item está voltado para uma apresentação dos assuntos ligados ao sistema de planejamento em curso no Brasil. O maior aprofundamento analítico que se dedicou à matéria, quando comparado ao esforço feito no mesmo sentido em relação à Itália, se deveu à necessidade de destacar as dificuldades que, em consequência de sua estrutura e funcionamento, são enfrentadas a nível regional, notadamente no Nordeste brasileiro.

Deixou-se de incluir aqui o exame das características mais importantes do sistema político-administrativo do País, bem como o estudo de cada uma das Grandes Regiões brasileiras, por se admitir que tais assuntos são suficientemente conhecidos daqueles que se interessam pelos temas objeto deste trabalho.

De qualquer modo, é conveniente mencionar a ocorrência de importantes mudanças nas relações do sistema político-administrativo brasileiro, dado o papel de destaque que exerceram na reorientação e fortalecimento das atividades econômicas do País, sem que o mesmo possa ser referido a respeito dos aspectos sociais. Tais mudanças colaboraram de forma marcante para a centralização das decisões a nível nacional. [34] Os reflexos dessa centralização, como se verá adiante,

---

[34] Ver a propósito: (i) BRASIL. Constituição, 1957. Constituição da República Federativa do Brasil; Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n° 1, de 17 de outubro de 1969, e as alterações feiras pelas Emendas Constitucionais n°s 2, de 9 de maio de 1972; 3, de 15 de junho do 1972; 4, de 23 de abril de 1975; 5, de 28 de junho de 1975; 6, de 4 de junho de 1976; 7, de 13 do

foram responsáveis pelas modificações mais significativas verificadas no processo de administração do desenvolvimento do Nordeste.

A administração pública no Brasil é descentralizada em relação aos Estados e aos Municípios, por força da própria autonomia que lhes é conferida pela Constituição. Essa autonomia é, entretanto, relativa, pois na prática a maioria dessas unidades administrativas, particularmente as das regiões mais pobres, como o Norte e o Nordeste, depende econômica e financeiramente das transferências realizadas pela União, **v. g.,** as relativas aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municipios e ao Fundo Especial. A mobilização desses instrumentos por parte do governo da União contribui, de certa forma, para o fortalecimento do processo de centralização das decisões administrativas.

A administração em escala regional inexiste sob o aspecto formal, embora sejam realizados importantes programas nesse domínio. Mas a administração regional em curso resulta muito mais da extensão de certos instrumentos, definidos inicialmente em relação ao Nordeste brasileiro, a outras regiões, do que da formalização de processo institucionalizado a esse respeito, no âmbito de instituições do governo federal, efetivamente responsáveis pela geração e condução dos programas existentes nesse campo, como se verificará em momento oportuno.

O planejamento no Brasil, considerado como um processo, de acordo com as análises que se seguem, constitui atividade relativamente recente. Sua configuração prática mais ampla data, neste sentido, do início dos anos de 1970, quando foi instituído o Sistema de Planejamento Federal. Até então, várias iniciativas haviam sido tentadas, com profundidade e abrangência variáveis, mas sem que se pudesse, em escala nacional, lograr o êxito desejado. O arranjo

---

abril de 1977; e 8, de 14 de abril de 1977. Brasília: 1977, especialmente p. 45 e 65-68; e (ii) LAFER, Celso. **O sistema político brasileiro.** São Paulo. Ed. Perspectiva, 1975: 73-75. Nesse trabalho, Celso Lafer examina de forma didática as causas que determinaram a queda da República Populista e a institucionalização da Revolução de 1964, em suas variantes políticas, econômicas e administrativas.

técnico e institucional realizado a este respeito será aqui examinado em dois momentos, relacionando-se o primeiro com as etapas mais importantes do trabalho desenvolvido sobre a matéria durante quase três décadas, e o segundo com a apresentação da estrutura e funcionamento do atual sistema, em suas perspectivas nacional, regional e estadual.

6.1 PRIMEIROS PASSOS PARA A MONTAGEM DO SLSTEMA DE PLANEJAMENTO

O esforço desenvolvido pelo governo brasileiro na área do planejamento, desde a elaboração do *Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943),* além de lento, passou por diferentes etapas, entendendo-se, contudo, que o planejamento representaria em relação ao País "um instrumento eficaz para encurtar o caminho para uma posição de nação moderna e poderosa, com um elevado padrão de vida." [35]

Essa lentidão, entretanto, é compreensiva, pois a vontade política da época, em matéria de ordenamento administrativo, era bem reduzida, e as técnicas de planejamento conhecidas restringiam-se a pequeno número de especialistas. É interessante ressaltar que apesar do prestígio político emprestado à administração pelos planos de desenvolvimento, como mais tarde seria constatado, os primeiros planos elaborados, além de sua fraca consequência em termos de implementação, oobriam apenas aspectos parciais do desenvolvimento de certos setores-chave da economia, o que não deixava de corresponder a um reflexo das dificuldades mencionadas.

Os trabalhos de planejamento realizados nos anos de 1940 e 1950 nem sempre estiveram vinculados à elaboração de planos formais de desenvolvimento nacional, caracterizando-se alguns deles como recomendações a respeito de problemas especificos. A posição

---

[35] DALAND, Robert T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro.** Rio de Janeiro. Ed. Lidador Ltda., 1969: 11.

alcançada nas duas décadas seguintes é, ao contrário, bem distinta. O exame da Tabela 6.1 permite que se verifique, de modo sintético. a direção seguida pelo governo na elaboração de planos e estudos no período que vai de 1939 a 1975, possibilitando, ao mesmo tempo, que se ponham em destaque alguns pontos de contacto entre os planos nacionais e os regionais. Os aspectos mais importantes desses inter -relacionamentos serão discutidos quando do exame da evolução dos trabalhos levados a cabo em relação ao Nordeste.

O comportamento da administração pública federal, a propósito das atividades de planejamento desenvolvidas nas décadas de 1940 e 1950, refletiu, em essência, não apenas a direção das forças que orientavam e sustentavam o sistema econômico do País, como sua interação com o sistema político vigente, inadequadamente estruturado para a realização sistemática dos trabalhos de planejamento e organização. É lícito admitir, neste sentido, que o Brasil não dispunha, no todo ou em parte, das condições ou pressupostos favoráveis ao planejamento, como os seguintes: [36]

i. Estabilidade política;

iv. Existência de capacidade tecnica adequada;

ii. Firme determinação política dos partidos e consciência generalizada dos dirigentes, em diferentes níveis, sobre a importância efetiva do planejamento;

iii. Disponibilidade de dados estatísticos;

iv. Existência de capacidade técnica adequada;

v. Existência de uma organização administrativa voltada exclusivamente para os trabalhos de planeiamento, em sentido amplo;

---

[36] MARRAMA, Vittorio. **Problemas e técnicas de programação econômica.** Lisboa. Livraria clássica Editora, 1963: 32-35.

vi. Representação generalizada dos interesses públicos e privados nos órgãos de programação; e

vii. Existência de estruturas administrativas e institucionais adequadas aos propósitos do planejamento ou de orientação das atividades socioeconômicas (instrumentos de execução, financeiros, fiscais, legais etc.).

Diante disso, é fácil entender os rumos tomados pela administração, em sua busca pela institucionalização de um sistema de planejamento em escala nacional. Os momentos mais importantes do trabalho desenvolvido neste sentido pelo governo brasileiro tiveram lugar nos anos de 1950 e 1960. Sua síntese, que se apresenta a seguir, é importante, pois faciltará a compreensão das mudanças introduzidas na década atual, quando foi criado e institucionalizado o Sistema de Planejamento em curso no País, que difere em muitos sentidos das experiências anteriores.

TABELA 6.1

BRASIL. EVOLUÇÃO DOS TRABALHOS DE PLANEJAMENTO (PRINCIPAIS EVENTOS)

PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS NACIONAIS	GOVERNOS DA REPÚBLICA	PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS REGIONAIS	PERÍODOS DE COINCIDÊNCIA ENTRE PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS	OBSERVAÇÕES
1. Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhagem da Defesa Nacional (1939-1943)	Governo Vargas	-	-	-
2. Relatório da Missão Cooke (1942-1943)	Governo Vargas	-	-	O documento correspondia a um diagnóstico da economia brasileira.
3. Plano de Obras e Equipamentos (1943-1946)	Governo Vargas	-	-	O Decreto-lei n° 9.025, de 27.02.1946, praticamente extinguiu o plano referido.
4. Relatório Simonsen (1944-1946)	Governo Vargas	-	-	Representava uma proposta (e diagnóstico) da economia brasileira.
5. Plano SALTE (1949-1953)	Governo Dutra	Relatório do Banco do Nordeste do Brasil-BNB: Planejamento do Combate às Secas (1953), coordenado por Rômulo Almeida	-	O Plano SALTE foi enviado ao Congresso por Mensagem Presidencial de 10.05.1948 e foi adotado em grande parte pelo Governo Vargas.
6. Relatório da Missão Abbink (1948)	Governo Dutra	-	-	Tratava-se também de um diagnóstico da economia brasileira, tendo sido elaborado durante o período de discussão do Plano SALTE.
7. Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)	Governo Vargas	Relatório do BNB: Planejamento do Combate às Secas (1953)	-	Tratava-se de diagnóstico com propostas sobre a economia brasileira.

PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS NACIONAIS	GOVERNOS DA REPÚBLICA	PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS REGIONAIS	PERÍODOS DE COINCIDÊNCIA ENTRE PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS	OBSERVAÇÕES
8. Programa de Reaparelhamento Econômico e Fomento da Economia Nacional (1951)	Governo Vargas	-	-	Suas recomendações orientaram positivamente o Programa de Metas do Governo JK.
9. Relatório do Grupo Misto BNDE-CEPAL (1953)	Governo Vargas	-	-	Elaborado por recomendação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.
10. Relatório da Missão Klein e Saks (1954)	Governo Vargas	-	-	A Missão estudou mais especificamente o problema da alimentação no Brasil.

PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS NACIONAIS	GOVERNOS DA REPÚBLICA	PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS REGIONAIS	PERÍODOS DE COINCIDÊNCIA ENTRE PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS	OBSERVAÇÕES
11. Programa de Metas (1956-1961)	Governo Juscelino Kubitschek	11.1 Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, elaborada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN, no período 1956-1958, sob a coordenação de Celso Furtado; 11.2 Operação Nordeste (1959), de autoria de Celso Furtado; 11.3 Documentos diversos sobre a economia do Nordeste, enfeixados nos Anais do Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste, realizado na cidade de Garanhuns, em Pernambuco (1959), sob o patrocínio da Confederação Nacional da Indústria-CNI; 11.4 Elaboração do I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1961-1963); 11.5 I Plano Quinquenal para o Desenvolvimento da Amazônia (1955-1959), elaborado pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia-SPVEA; e 11.6 Política de Desenvolvimento da Amazônia (1954-1960), elaborada pela SPVEA.	-	11.4.1 Elaborado em 1960, com vigência no período1961-1963, só funcionou até 1962, pois em 1963 entrou em vigor o II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste da SUDENE. 11.4.2 Enquanto se aguardava sua aprovação, a SPVEA elaborou uma Plano de Emergência para substituir, temporariamente, o I Plano Quinquenal – que não chegou a ser implementado. 11.4.3 Esse documento previa recursos para serem aplicados na Amazônia no período 1961-1965. Sua elaboração esteve a cargo de uma Equipe de Consultores.

PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS NACIONAIS	GOVERNOS DA REPÚBLICA	PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS REGIONAIS	PERÍODOS DE COINCIDÊNCIA ENTRE PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS	OBSERVAÇÕES
12. Programa de Governo – Bases (1961)	Conselho de Ministros, após a Renúncia do Presidente Jânio Quadros	-	-	12.1 No Governo Jânio Quadros não foi elaborado nenhum plano, tendo o documento referido sido produzido pelo Conselho de Ministros, do breve governo parlamentarista, instituído após a renúncia do Presidente Jânio Quadros.
13. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1966)	Governo João Goulart	13.1 II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1963-1965). 13.2 No período 1963-1965 foi publicado um documento importante para o Nordeste: *Os Problemas do Nordeste Brasileiro,* de autoria do professor Albert O. Hirschman, integrando o livro *Política Econômica na América Latina.*	Anos de 1963 1965	13.1.1 Pela primeira vez havia a coincidência entre um *Plano Nacional* e um *Plano Regional,* muito embora os processos de elaboração dos dois tipos de plano fossem conduzidos sob a ótica de um *Sistema Nacional de Planejamento,* ainda em formação, cuja base seria o *Conselho de Desenvolvimento Nacional,* que era o órgão de formulação de mais alto nível. O *Plano Trienal* constituiu, portanto, o primeiro passo para a montagem de um *Sistema Nacional de Planejamento,* que só veio a ser institucionalizado dez anos depois. O cargo de Ministro Extraordinário Responsável pelo Planejamento, então criado, foi instituído pelo Decreto n° 1.422, de 27.09.1962, e desempenhado pelo economista Celso Furtado, que continuava Superintendente da Sudene.

PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS NACIONAIS	GOVERNOS DA REPÚBLICA	PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS REGIONAIS	PERÍODOS DE COINCIDÊNCIA ENTRE PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS	OBSERVAÇÕES
14. Programa de Ação Econômica do Governo-PAEG (1964-1966)	Governo Castelo Branco	14.1 II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1963-1965). 14.2 III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1966-1968). 14.3 I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia (1967-1971)	Interstícios dos períodos de 1964 a 1971	14.1.1 Não houve coincidência dos prazos de vigência dos planos nacionais e regionais, o que significava a ausência ou fragilidade do Sistema Nacional de Planejamento. 14.1.2 Durante a vigência do PAEG foi feita uma tentativa, por parte do Ministério do Planejamento, destinada a instrumentalizar a sua ação, caracterizada pela elaboração de um Plano de Perspectiva Decenal, que, se não foi executado, serviu de base aos planos futuros. 14.3.1 Esse I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia, elaborado pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM, foi aprovado em 1967, mas não foi posto em prática. Com base nele foi elaborado para o período 1968-1970 o Plano Diretor da SUDAM, que também não foi aprovado. Esse documento foi produzido por um grupo técnicos externos aos quadros dessa Superintendência, especialmente convidados para essa tarefa.

PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS NACIONAIS	GOVERNOS DA REPÚBLICA	PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS REGIONAIS	PERÍODOS DE COINCIDÊNCIA ENTRE PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS	OBSERVAÇÕES
15. Plano Estratégico de Desenvolvimento-PED (1968-1970)	Governo Costa e Silva	15.1 IV Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1968-1973).	Ano de 1969	15.1.1 O PED foi, em certo sentido, substituído em 1970 pelo *Documento Metas e Bases para a Ação de Governo.*
16. Documento Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1971)	Governo Médici	16.1 Continuou em vigência o IV Plano Diretor da SUDENE.	Anos de 1970 e 1971	16.1.1 O IV Plano Diretor da SUDENE, elaborado no mesmo ano do PED, também não se integrava totalmente aos objetivos nacionais previstos nesse Plano, nem podia estar compatibilizado com o *Documento Metas e Bases*. Este último documento, em muitos sentidos, constituiu a base do plano seguinte.
17. I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)	Governo Médici	17.1 Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974). 17.2 Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (972-1974).	Período 1972-1974 Período 1972-1974	17.1 Por conta do disposto no Ato Complementar n° 43, de fevereiro de 1969, pela primeira vez, foram elaborados *Planos de Desenvolvimento Regional,* em estreita consonância com o *Plano Nacional,* dando-se, assim os primeiros passos para a montagem de um Sistema Nacional de Planejamento.

PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS NACIONAIS	GOVERNOS DA REPÚBLICA	PERÍODOS DE ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS OU PLANOS REGIONAIS	PERÍODOS DE COINCIDÊNCIA ENTRE PLANOS NACIONAIS E REGIONAIS	OBSERVAÇÕES
18. II Plano Nacional de Desenvolvimento-II PND (1975-1979)	Governo Geisel	18.1 II PND. Programa de Ação do Governo para a Amazônia (1975-1979) 18.2 II PND. Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975-1979) 3. II PND. Programa de Ação do Governo para a Região Centro-Oeste (1975-1979) 4. II PND. Programa de Ação do Governo para a Região Sul (1975-1979) 5. II PND. Programa de Ação do Governo para a Região Sudeste (1975-1979)	Período 1975-1979 Período 1975-1979 Período 1975-1979 Período 1975-1979 Período 1975-1979	Os cinco Programas de Ação Regional foram elaborados pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDENE, SUDAM, SUDECO e SUDESUL), sob a orientação do Ministério do Interior. Ditos Programas correspondem ao detalhamento da programação prevista para cada uma das Grandes Regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste), no período do II PND. O Programa de Ação para a Região Sudeste foi produzido sob a responsabilidade direta da Secretaria-Geral do Ministério do Interior, que resolveu pôr em prática a respeito dessa Região procedimentos semelhantes aos adotados em relação às outras quatro Grandes Regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul). (*)

onte: CARVALHO, Otamar de. **Ações no campo do desenvolvimento regional.** Brasília: Ministério do Interior-Minter, 1973: 43-49. (Atualização da tabela 7.)

(*) Tais documentos, ainda que não tenham sido legitimados – aprovação por Lei, Decreto ou Portaria Ministerial –, constituem marco de referência importante no domínio do planejamento regional, servindo de subsídios para o acompanhamento das ações governamentais definidas para as diferentes regiões do País. O Ministério do Interior, por intermédio de sua Secretaria-Geral, providenciou ainda o detalhamento do II PND para algumas sub-regiões, produzindo, com o apoio das instituições responsáveis pela execução de programas em tais áreas, e que lhe são vinculadas, os seguintes documentos: (i) *II PND. Programa de Ação de Governo para o Vale do São Francisco (1975-1979);* (ii) *II PND. Programa de Irrigação do Nordeste Semiárido (1976-1979);* (iii) *II PND. Programa de Ação de Governo para o Território de Roraima (1975-1979);* (iv) *II PND. Programa de Ação de Governo para o Território de Rondônia (1975-1979);* (v) *II PND. Programa de Ação de Governo para o Território do Amapá (1975-1979);* e (vi) *II PND. Programa de Ação de Governo na Área do Desenvolvimento Urbano (1975-1979).* Com esse último documento, contemplou-se, pela primeira vez, por intermédio do Ministério do Interior, a programação governamental na área urbana, cobrindo-se, neste sentido, as ações do Banco Nacional da Habitação-BNH, do Departamento Nacional de Obras de Saneamento-DNOS e da Secretaria Especial do Meio Ambiente-SEMA, em escala regional, além das previstas para as diferentes Regiões Metropolitanas do País.

A primeira iniciativa a esse respeito, cujas motivações básicas cingiam-se aos domínios de uma reforma administrativa, ocorreu em 1952, quando o Presidente Getúlio Vargas resolveu nomear um grupo de peritos para a elaboração de proposta orientada para proceder a reformulação administrativa do governo. De acordo com a proposição apresentada por esse grupo, deveriam ser instituídos, de um lado, Comitês Interministeriais, cobrindo diferentes assuntos, e, de outro, um Conselho de Planejamento e Coordenação. Esse Conselho, que representou uma das idéias mais importantes para a centralização do planejamento nacional, tinha como uma de suas principais atribuições o exame de relatórios periódicos que lhe seriam encaminhados pelos *Ministérios Setoriais.* O Conselho deveria funcionar como uma espécie dc órgão central de planejamento, situando-se “em posição de comparar todos os programas, tendo em vista eliminar conflito, duplicação e esforço simultâneo.” (Daland, 1969: 93-94.)

Nenhuma dessas idéias foi implementada, por dificuldades surgidas no âmbito do Congresso Nacional. Os trabalhos de planejamento continuariam, assim, a depender da Assessoria Econômica do Presidente Vargas, apesar de suas limitações em termos de pessoal componente e da “concorrência” que lhe era feita por outros grupos de assessoramento, como os do Ministério da Fazenda e os da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Para Rômulo Almeida, Chefe da referida Assessoria Econômica, o Presidente Vargas acreditava no trabalho dessas duas grandes assessorias, mas ainda assim constituiu a sua, pretendendo que ela funcionasse como orientadora das grandes decisões governamentais e pudesse “checar as matérias que vinham à sua decisão.” [37] [5]

O assunto foi retornado no governo do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, quando, além da organização de um Conselho de Desenvolvimento – constituído do Presidente da República, dos Ministros Setoriais e dos Presidentes do Banco do Brasil e do Banco

[37] ALMEIDA, Rômulo. “Prefácio.” *In:* PEREIRA, Jesus Soares. **Petróleo, energia, siderurgia: a luta pela emancipação.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975: 15-25, p. 18.

Nacional de Desenvolvimento Econômico –, instituiu-se novo grupo de estudos para a análise da matéria. Esse grupo – a Comissão de Estudos e Propostas Administrativas-CEPA – procurou aprofundar de forma mais consequente os contornos do que deveria ser um sistema de planejamento. O sistema proposto pela CEPA "não teria principalmente finalidade informativa, mas se empenharia em planejamento positivo em todos os níveis da hierarquia governamental. " (Daland, 1969: 95-97.)

As idéias da CEPA, importantes do ponto de vista administrativo, mas carentes de visão política, na medida em que se baseavam, conceitualmente, "na suposição subjacente de que o planejamento é uma atividade puramente administrativa," não tiveram as consequências esperadas em matéria de institucionalização do sistema de planejamento que sugerira a Comissão. O mesmo não se pode dizer do Conselho de Desenvolvimento mencionado, criado pelo Presidente Kubitschek por meio do Decreto n° 38.744, de 01.02.1956, que conseguira preparar o Programa de Metas (1956-196l), part¡cipando efetivamente das decisões gerais do Governo. (Daland, 1969: 86 e 97.)

Embora o Conselho de Desenvolvimento estivesse funcionando adequadamente, para as condições da época, em 1961 foi instituído novo órgão para exercer as mesma funções do Conselho. O órgão que o Presidente Jânio Quadros cria pelo Decreto n° 51.152, de 05.08.1961 – a Comissão de Planejamento Nacional-COPLAN –, deveria absorver as funções, o pessoal e as instalações do Conselho de Desenvolvimento, mas isso não chega a se verificar na prática, passando as duas unidades a funcionar concomitantemente. Conforme registra Daland (1969: 86-88), a composição do Conselho e da COPLAN era praticamente idêntica, diferindo apenas pela participação adicional na Comissão do Coordenador do Escritório de Assistência Técnica do Presidente da República, do Diretor Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito-SUMOC e do Diretor Técnico do órgão recentemente instituído. O Presidente da República presidia ambas as unidades.

Apesar das dificuldades implícitas à existência de dois órgãos que funcionavam com atribuições idênticas, a COPLAN antecipou uma das idéias básicas do trabalho que viria a ser desenvolvido, notadamente a partir do Governo do Presidente Castelo Branco, expressa pelo propósito de que, "além de ter um plano para a duração da administração corrente, também seria necessário criar um 'plano perspectivo' visando muito além, no futuro." (Daland, 1969: 88.)

Com a renúncia do Presidente Jânio Quadros e a ascensão do Presidente João Goulart, sob o regime parlamentarista, têm lugar algumas modiiícações na COPLAN. Seu Conselho Deliberativo, que funcionava como colegiado de decisão superior da Comissão, foi mantido, mas seu órgão subordinado, o Conselho Consultivo – constituído anteriormente do Diretor Técnico da Comissão, do Diretor Assistente e de quaisquer pessoas que o Presidente da República houvesse por bem nomear – foi transformado na Comissão de Coordenação Geral. Essa Comissão passou a funcionar como o elemento político da COPLAN, "em vez de ser simplesmente técnico, e consistindo de diretores nos escalões políticos realmente empenhados no planejamento setorial ao qual podiam se dedicar os Ministros de Estado em sua capacidade administrativa." (Daland, 1969: 86-89.)

Em virtude da instabilidade política da época e da própria ambiguidade existente em termos de planejamento e coordenação das atividades governamentais, a COP LAN, assim como seus órgãos colegiados, e o Conselho de Desenvolvimento enfrentaram dificuldades acentuadas para o exercício de suas respectivas tarefas. Essa duplicidade de instituições e de funções, no domínio do planejamento, ainda iria perdurar por mais tempo.

Na realidade, o esforço desenvolvido ao longo dessas administrações, apesar de sua descontinuidade, iria servir de sólido alicerce para o trabalho realizado em 1962, particularmente, destacando-se a propósito as idéias contidas nos estudos da CEPA. Naquele ano, de acordo com o que estabelecia o Decreto n° 1.422, de 27.09.1962, foi criado o cargo de Ministro Extraordinário Responsável pelo Planejamento,

“em conformidade com a Lei Delegada n° 1, de 25.09.1962, que criou dois cargos de ministros extraordinários,” um para o Planejamento e outro para a Reforma Administrativa. “Sob a inspiração do Ministro do Planejamento concebeu-se, então, o esquema de composição do *Sistema Nacional de Planejamento.* Esse esquema, bastante complexo, tinha por base um Conselho de Desenvolvimento Nacional, o Gabinete do Ministro do Planejamento e a Secretaria-Geral. O Conselho de Desenvolvimento Nacional seria o órgão de formulação de políticas e de coordenação no mais alto nível. Compunham-no o Presidente da República, os Ministros de Estado e os Chefes da Casa Civil e da Casa Militar da Presidência da República. (...) O esquema completava-se com um conjunto de Comissões e Subcomissões de que faziam parte representantes de todos os órgãos da administração pública, direta e indireta. As Comissões seriam unidades integrantes do Conselho de Desenvolvimento Nacional e, de preferência, preenchidas pelos chefes dos órgãos de planejamanto dos Ministérios.” [38]

Esse sistema, concebido por Celso Furtado, então Ministro Extraordinário para o Planejamento, incorporou, em linhas gerais, as idéias anteriores, particularmente as relativas ao funcionamento do Conselho de Desenvolvimento – instituído pelo Presidente Kubitschek – e da COPLAN, sem considerar, contudo, o Conselho Deliberativo e a Comissão de Coordenação Geral, da Comissão de Planejamento Nacional, que não funcionaram na curta gestão de Celso Furtado. “As razões políticas que estabeleciam a divisão entre o Conselho de Desenvolvimento e a COPLAN ainda existiam, e Furtado fez um esforço para exercer autoridade, na prática, sobre o Conselho,” embora sem sucesso. (Daland, 1969: 92.)

De qualquer modo, o País passou a partir de então a contar com seu primeiro Núcleo de Planejamento, instituído formalmente por força de instrumentos legais e estruturado de forma adequada, uma vez que o *Sistema Nacional de Planejamento,* em vigor na época,

[38] COSTA. Jorge Gustavo da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas-FGV, 1971: 493-494.

baseava-se em elementos bem testados. Um dos resultados principais do trabalho realizado com base na orientação desse sistema correspondeu à elaboração do *Plano Trienal (1963-65)*, que, embora não tenha sido implementado segundo o que estabeleciam suas grandes linhas de ação, por conta da mudança verificada no quadro político -institucional, advinda da Revolução de 1964, serviu de base para a preparação do *Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966),* executado pela administração do Presidente Castelo Branco.

As modificações introduzidas pela nova administração implicaram não apenas a alteração do Plano Trienal como a reestruturação e funcionamento do Sistema de Planejamento. Ambas as tarefas foram realizadas por Roberto Campos, designado em 1964 para o cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, criado pelo Decreto n° 53.914, de 11.05.1964. As funções do Ministro Campos foram facilitadas consideravelmente, pois ele conhecia toda a evolução dos trabalhos nesse campo. tendo participado inclusive dos estudos realizados pela CEPA. Além disso, ele se relacionava bem com o Ministro da Fazenda do primeiro governo revolucionário – Octávio Gouveia de Bulhões – e essa boa convivência perdurou durante toda a administração do Presidente Castelo Branco. (Daland, 1969: 103.)

O Sistema de Planejamento concebido pelo Ministro Roberto Campos, embora contivesse segmentos constantes do sistema anterior, [39] introduzia elementos e concepções estruturais que, do ponto de vista técnico e institucional, tendiam a torná-lo não apenas mais dinâmico como ajustado às caracteristicas de permanência e continuidade requeridas pelas atividades de planejamento. Uma das inovações mais importantes desse sistema foi a instituição do Conselho Consultivo do Planejamento-CONSPLAN, criado pelo Decreto n° 55.722, de

[39] A COPLAN, assim como o Conselho do Desenvolvimento, a Comissão de Coordenação Geral e outras unidades ligadas às atividades de planejamento anteriormente existentes, foi extinta pelo Decreto n° 53.914, de 11.05.1964.

02.02.1965, cujas atribuicões principais estavam assim expressas, conforme o Artigo 4° do citado decreto:

i. Opinar sobre o Programa de Ação Econômica do Governo, inclusive quanto às modificações nele introduzidas em revisão anual, para ajustá-lo ao orçamento de investimentos;

ii. Opinar sobre o plano de realizações econômicas a longo prazo (Plano Perspectivo), cuja elaboraçãoo terá lugar a partir do ano de 1965; e

iii. Contribuir com estudos e sugestões para a elaboração de programas e planos econômicos do governo, assessorando a este quanto aos problemas de planejamento. (Costa, 1971: 501.)

O CONSPLAN distinguia-se fundamentalmente do Conselho de Desenvolvimento do período do Presidente Kubitschek e do Conselho Nacional de Desenvolvimento do período do Presidente Goulart. Tratava-se, por um lado, de organismo de consulta do Governo – como o Conselho Nacional da Economia e do Trabalho, existente na Itália –, cujo objetivo principal oonsistia em estabelecer ligações entre as diferentes áreas de interesse do País (econômicas, sociais e políticas) e o Ministério do Planejamento, enquanto os Conselhos anteriores tinham atribuições de natureza deliberativa. Por outro lado, sua composição incluía representantes pertencentes a distintas categorias de interesses, destacando-se, neste sentido, a dos trabalhadores e a dos produtores. As deliberações em matéria de planejamento continuariam subordinadas ao Poder Executivo, mas sua elaboração e estudo contavam com a participação das áreas e setores nele representados.

A este respeito, é importante destacar que o CONSPLAN, de cordo com o Artigo 2° do Decreto que o instituíra, era presidido pelo Presidente da República e substituído, em seus impedimentos, por um Ministro de Estado de sua indicação. O Ministro Extraordinário para o Planejamento era o Secretário-Executivo do Conselho. O CONSPLAN

era integrado por número variável de representantes das seguintes áreas:

i. Quatro representantes das classes trabalhadoras;

ii. Quatro representantes das classes produtoras;

iii. Um representante da imprensa e dos órgãos de divulgado da opinião pública;

iv. Um representante do Conselho Nacional de Economia;[40]

v. Quatro técnicos de reconhecida competência profissional, sendo dois no campo da economia, um no campo da sociologia e outro no da engenharia, sendo dois deles, pelo menos, professores universitários; e

vi. Três representantes de companhias ou organizações estaduais ou regionais de planejamento ou desenvolvimento econômico.

---

[40] Esse conselho fora criado em 1949, pela Lei n° 970, de 16.12.1949, por força do disposto no Art. 205 da Constituição Federal, como órgão de iniciativa, sugestões e conselhos. Competia ao Conselho "estudar a vida econômica do País e, por iniciativa própria ou por solicitação dos poderes públicos, opinar sobre as diretrizes da política econômica nacional, interna ou externa, e sugerir as medidas que julgar necessárias." (Artigo 2° da citada lei). Seus membros, num total de nove, eram nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, de acordo com o Artigo 3°, de sua lei institutiva. O mencionado conselho foi extinto em 1967, como consequência das modificações impressas à administração pública no campo do planeiamento, pelo Decreto n° 295 de 23.02.1967, que criou a Comissão Liquidante do Acervo do *Conselho Nacional de Economia.* Deve-se notar que esse Conselho permaneceu em funcionamento durante todo o período de organização das atividades de planejamento governamental, iniciado em 1952, praticamente, quando foram criados institutos como o *Conselho de Desenvolvimento* e o *Conselho Consultivo do Planejamento-CONSPLAN,* que apresentavam funções aproximadas às suas. Os documentos disponíveis sobre a matéria não registram eventuais atritos de competência entre esses conselhos, presumivelmente verificados.

Depois da instituição do CONSPLAN, o sistema definido por Roberto Campos entrou em fase progressiva de estruturação, por intermédio dos trabalhos desenvolvidos pelo Escritório de Pesquisa Econômica e Aplicada-EPEA e pelas Coordenadorias de Planejamento Setorial (agricultura, energia, transportes, saúde etc.) e de elaboração e controle orçamentários. Essas unidades, vinculadas diretamente ao Secretário-Geral do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, mantinham estreita relação com as Coordenadorias de Planos de Curto Prazo e de Planos de Longo Prazo, que, por sua vez, oompatibilizavam os estudos e os trabalhos realizados pelas agências de planejamento dos Ministérios Setoriais. (Daland, 1969: 116, gráfico II.)

Nessa fase, foi elaborado o *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social,* talvez o trabalho mais importante já efetuado no Brasil na área do planejamento de longo prazo. Esse plano, embora não tenha sido aprovado, foi de extrema utilidade para os que vieram a seguir, a exemplo do *Plano Estratégico de Desenvolvimento-PED (1968-1970)* e do D*ocumento Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1971),* funcionando este último como plano de transição no intervalo das administrações dos Presidentes Costa e Silva e Emilio Médici. [41]

Em 1967, com a edição do Decreto-Lei n° 200, de 25.02.1967, quando o governo realiza uma ampla reestruturação na administração federal, criou-se o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Deixaram de funcionar, em consequência, o Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e o CONSPLAN, embora permanecessem subordinadas ao novo Ministério algumas das unidades – não extintas – existentes na estrutura anterior, dentre

[41] Os trabalhos realizados nossa fase encontram-se sintetizados nos seguintes documentos: (i) CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A experiência brasileira de planeiamento. In:* SlMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A novo economia brasileira.** Rio de Janeiro, José Olympio, 1974: 63-69; ii) IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971, especialmente o capítulo Vll.

as quais se destacava o EPEA, que se transformou no Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada-IPEA. [42]

Dessa época em diante os trabalhos de planejamento e de programação orçamentária passaram a ser entendidos e a realizar-se como elementos de um sistema, que tinha como agentes principais o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e os diferentes Ministérios Setoriais. Encarregavam-se do relacionamento interinstitucional, nesse domínio, as Secretarias-Gerais dos Ministérios, apoiadas pelas lnspetorias Gerais de Finanças, criadas pelo mesmo instrumento legal, no âmbito de cada Ministério, como responsáveis pelo sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria. A coordenação de tais atividades, nas áreas dos dois sistemas, seria exercida, respectivamente, pela Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e pela Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda.

As disposições estabelecidas a esse respeito no Decreto-Lei n° 200, além da melhor ordenação que proporcionaram aos trabalhos no campo do planejamento e do controle orçamentário, iriam servir de base, cinco anos depois, para a instituição do *Sistema de Planejamento Federal.* Saliente-se, a propósito, que – no conjunto do trabalho desenvolvido até então, em suas diversas fases, para a montagem de um **Sistema Nacional de Planeiamento** – o *problema do planejamento em escala regional* foi considerado apenas de forma esporádica e, até certo ponto, circunstancial. Assim mesmo, as colocações que explicitamente foram feitas neste sentido não chegavam a mencionar, pelo menos nos textos leais, a existência ou as funções dos organismos de desenvolvimento regional.

---

[42] O IPEA foi criado, sob a forma de fundação, com a “finalidade de elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico-social de interesse imediato do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e, quando se impuser, os dos demais Ministérios.” (Art. 190 do Decreto-Lei n° 200.) Em 1969, o IPEA passou a denomlnar-se Instituto da Planejamento Econômico e Social, com base nas disposições constantes do Decreto n° 64.016, de 22.01.1969, realizando suas tarelas com o apoio do Instituto de Planeiamento-lPLAN, com sede em Brasília, e do Instituto de Pesquisas-INPES, sediado no Rio de Janeiro.

Essa omissão assume contornos mais evidentes na medida em que havia Ministérios com atribuições nesse campo, a exemplo do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais-MECOR, criado em 1964, pela Lei n° 4.344, de 21.06.1964, e transformado em 1967, por intermédio do Decreto-Lei n° 200, no Ministério do Interior. (Carvalho, 1973: 18-33.) O papel de tais instituições no processo de descentralização administrativa, iniciado sob os auspícios do Decreto-Lei n° 200, teria que ser muito pouco expressivo na prática. As dificuldades enfrentadas pelas instituições de desenvolvimento regional, **v. g.,** a SUDENE, como se verá adiante, foram e continuam sendo das mais sérias.

6.2 MONTAGEM E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL

Os trabalhos de planejamento sofreram em 1969 ajustes de natureza conceitual e operativa de grande significado para o ordenamento das atividades econômicas e sociais, particularmente na perspectiva da introdução de novo arranjo para o relacionamento das instituições públicas da esfera federal. Com base nas disposições do Ato Complementar n° 43, de 29.01.1969, deveriam ser elaborados *planos nacionais de desenvolvimento,* de vigência quadrienal, no primeiro ano de cada mandato presidencial, de forma a que cada governo executasse os programas constantes do último ano do plano elaborado pela administração que o antecedera e preparasse, ao mesmo tempo, o plano para o período seguinte. (Campos, 1974: 67.)

Em virtude da dilatação do mandato presidencial para cinco anos, o citado instrumento legal foi alterado pelo Ato Complementar n° 76, de 21.10.1969. Os planos nacionais de desenvolvimento passariam, desse modo, a vigorar por períodos de cinco anos. Entretanto, o *l Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974),* por conta do ajustamento político-institucional realizado em decorrência da morte do Presidente Costa e Silva, ocorrida em agosto de 1969, teve sua duração reduzida para três anos, conforme disposições constantes da Lei Complementar n° 9, de 11.1219.70.

6.2.1 Instituição, Objetivos e Funções

A instituição de um sistema de planejamento em escala nacional visa a dar maior eficácia aos esforços governamentais e privados, orientados para a promoção do desenvolvimento, em diferentes níveis. Para tanto, o governo – agindo como catalisador – cria e mobiliza instrumentos distintos, por meio dos quais exerce a gestão das ações econômicas e sociais que, direta ou indiretamente, põe em prática. A administração, neste sentido, é realizada com o apoio de outras esferas do poder e da iniciativa privada, quando se trata de sistema político que adota modelo econômico de mercado, como se dá no Brasil.

O *Sistema de Planejamento Federal,* instituído, em 09.11.1972, pelo Decreto n° 71.353, incorporando as disposições constantes dos Atos Complementares referidos, de acordo como o Artigo 2° desse decreto, tem como obietivos:

i. Coordenar a elaboração dos planos e programas gerais do governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais;

ii. Acompanhar a execução desses planos e programas;

iii. Assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridade entre as atividades governamentais;

iv. Modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do governo; e

v. Estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do Sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades govemamentais.

Esse sistema foi concebido por João Paulo dos Reis Velloso, Ministro do Planejamento e Coordenação Geral desde a administração do Presidente Emílio Médici, iniciada em outubro de 1969. Originário dos quadros do antigo Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, tendo ali exercido a função de primeiro presidente do EPEA, pôde o Ministro Velloso incorporar ao sistema instituído sob sua responsabilidade alguns dos elementos constantes do sistema concebido e experimentado por Roberto Campos, no período 1964-1967, bem como certos resultados obtidos, nesse domínio, durante a administração do Presidente Costa e Silva, quando desempenhou a função de Secretário-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, sob a orientação do então Ministro Hélio Beltrão.

O sistema concebido por Reis Velloso contempla, tanto quanto possível, o caráter *normativo* e *indicativo* com que deve revestir-se a atividade de planejamento em economias que, embora baseadas na livre iniciativa, são fortemente influenciadas por decisões centralizadas. O sistema é *normativo* na medida em que explicita as ações programáticas que cabe ao governo definir, detalhar e executar. E é *indicativo* no momento em que faculta ao Poder Executivo a possibilidade de inter-relacionar, quando necessário, as ações que devem ser exercidas tanto pela administração pública, em seus diferentes níveis (federal, estadual e municipal), como pela iniciativa privada.

Os trabalhos de planejamento realizados com base nesse sistema são efetuados de forma a permitir o cumprimento, por parte da administração, de dois conjuntos de funções: uma *função-objetivo* e *funções-instrumentos*. A *função-objetivo* corresponde à "racionalização das decisões e coordenação das ações de governo, de acordo com os objetivos nacionais de desenvolvimento." As *funções-instrumentos,* por seu tumo, compreendem os trabalhos relativos à pesquisa, à produção de informações e ao treinamento de recursos humanos para o planejamento; ao planejamento; à programação e ao acompanhamento da execução das diferentes ações programadas: à orçamentação e ao acompanhamento da execução orçamentária; à modernização

administrativa; à articulação com os Estados e Municípios e à coordenação da cooperação intemacional. [43]

6.2.2 Organização

O Sistema de Planejamento Federal difere pouco, em termos de orientação, dos que foram concebidos em 1962 e em 1965, mas apresenta, naturalmente por conta da experiência acumulada nesses 16 anos, características específicas que tendiam a torná-lo mais adequado ao atendimento das necessidades nacionais, regionais e locais. Tais características estavam relacionadas com sua própria estrutura, ao definir, em função de seus objetivos, níveis diferenciados de planejamento.

De acordo com sua concepção inicial, o sistema compreende um órgão central, órgãos setoriais e órgãos seccionais. O órgão central, responsável pelo planejamento global, em escala nacional, corresponde à Secretaria-Geral do Ministério do Planejamentoe Coordenação Geral. Os órgãos setoriais estão constituídos nos diversos Ministérios por suas respectivas Secretarias-Gerais. São órgãos seccionais do Sistema de Planejamento as unidades que, em cada entidade da Administração Federal indireta, centralizem as funções de planejamento, orçamento e modernização administrativa. (Artigo 3° do Decreto n° 71.353, de 07.09.1972.)

Na categoria de órgãos seccionais foram incluídas (Esquema 6.1), por exemplo, as Superintendências de Desenvolvimento Regional, “notadamente a SUDENE e a SUDAM” (Parágrafo 1° do Artigo 6° do decreto mencionado). 0 Sistema de Planejamento Federal, embora tenha considerado explicitamente, ao contrário dos sistemas anteriores, o nível regional, ainda assim o fez de modo extremamente vago. Neste sentido, o sistema, por um lado, omite a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste-SUDECO e a

---

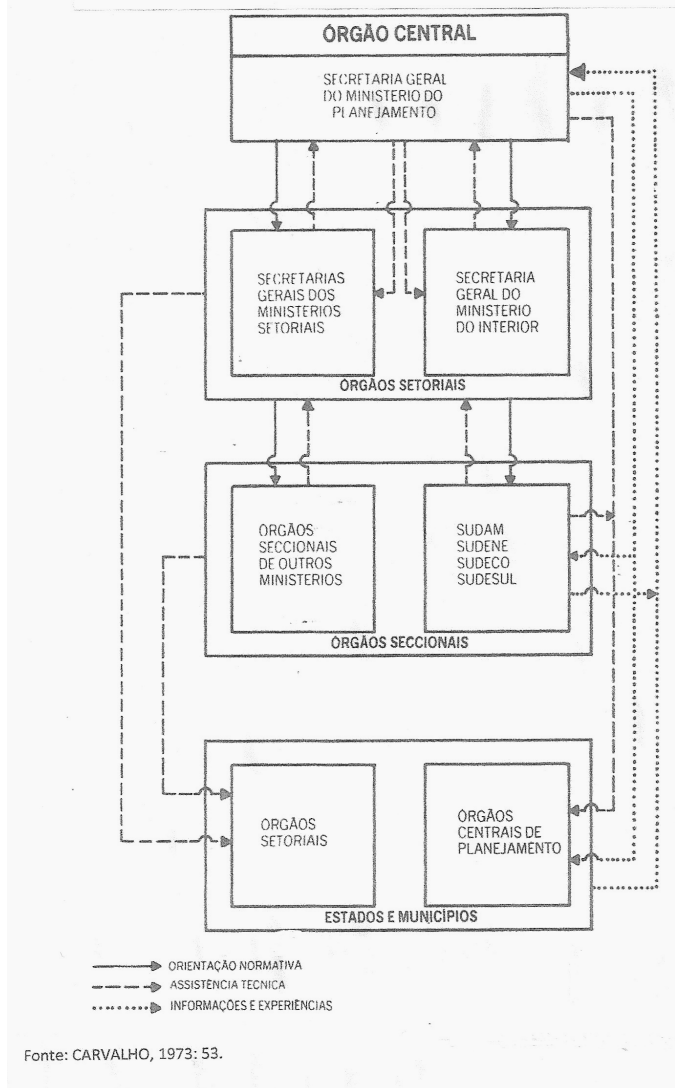
[43] ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **O planejamento de governo no Brasil.** Brasília, lPEA, 1975, p. 9. Mimeogr.

Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul-SUDESUL, e, por outro, equipara instituições como a SUDENE e a SUDAM as diferentes entidades da administração indireta, particularmente no que se refere às tarefas de planejamento e modernização administrativa.

Essa circunstância põe em evidência a escassa prioridade conferida pelo Governo Central ao planejamento regional, ainda que existam instituições criadas com essa finalidade específica. Ao mesmo tempo, permite verificar a tendência natural para o relacionamento mais estreito entre o nível nacional e o nível estadual. Na realidade, o Decreto n° 71.353/1972, no Parágrafo 2° de seu Artigo 6°, estabelece que "aos órgãos setoriais do sistema caberá, semelhantemente, [44] articular-se com os seus correspondentes nos Estados, Distrito Federal e Territórios, visando a compatibilizar o planejamento global de seus setores, bem como prestar assistência técnica para a implementação de programas e projetos setoriais." Tarefas de articulação semelhante, com os Estados, o Distrito Federal e os Municipios, serão exercidas pelos órgãos setoriais do sistema, seguindo-se, em linhas gerais, as direções constantes do Esquema 6.1, adiante.

É importante mencionar que a elaboração dos planos estaduais de desenvolvimento não representa, ainda, rotina normal e obrigatória, podendo-se considerar a execução de tais trabalhos como resultado da vontade e da decisão das administrações a esse nível. Apesar disso, os Estados brasileiros têm conseguido obter progressos consideráveis nesse campo, embora seus planos procurem refletir as prioridades e os objetivos nacionais e regionais em termos volitivos, o que contribui para reduzir seu alcance.

[44] A articulação que, *semelhantemente,* deveria processar-se entre as Superintendências e a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento era muito imprecisa. Com efeito, o Parágrafo 1° do Artigo 6° do decreto já mencionado assim dispõe sobre o assunto: "as Superintendências de Desenvolvimento Regional, notadamente a SUDENE e a SUDAM, darão sua colaboração ao órgão central do Sistema de Planejamento. no que couber, para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais."

Fonte: CARVALHO, 1973: 53.

As Superintendências de Desenvolvimento Regional – e em particular a SUDENE, pela sua maior experiência – têm procurado colaborar com o Estados situados em suas respectivas áreas de jurisdição na formulação de seus planos de desenvolvimento, ainda que os resultados alcançados sejam pouco expressivos. Esse desempenho é

natural, pois as Superintendências dispõem de instrumentos de reduzida capacidade de catalisação dos esforços locais.

O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, a partir de 1972, procurou intensificar seu relacionamento com os Estados, criando, para tanto, pela Portaria Ministerial n° 44, de 05.06.1972 – antes, portanto, da instituição do Sistema de Planejamento Federal – a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios-SAREM. Os resultados alcançados pela SAREM, no campo específico do planejamento, também não atingiram o ritmo desejado, contribuindo, ao contrário, para reduzir o já diminuto poder de articulação de que dispunham as Superintendências em relação à mesma área.

Para diminuir essas imprecisões, o Ministério do Interior promoveu a assinatura de acordos de cooperação técnica entre cada uma das Superintendências de Desenvolvimento Regional e a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento, com a interveniência de sua Secretaria-Geral. Tais acordos, firmados em 1973, orientavam-se para o encaminhamento de providências relacionadas a aspectos como os seguintes:

i. Estabelecimento de diretrizes gerais de política socioeconômica, pela Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento, para os planos de desenvolvimento regional, compreendendo, especialmente, a indicação de objetivos e prioridades, globais e setoriais, para as quatro áreas de jurisdição das Superintendências – Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul (Cartograma 6.1), bem como a definição de instrumentos de ação regional;

CARTOGRAMA 6.1

BRASIL DIVISÃO REGIONAL E ÁREAS DE ATUAÇÃO DAS SUPERINTENDÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SUDAM, SUDENE, SUDECO E SUDESUL)

Fonte dos Dados Básicos: (i) BRASIL. IBGE. Sinopse estatística do Brasil. Rio de Janeiro, 1977; (ii) Leis nº 3.692/1959 (SUDENE); nº 5.173/1966 (SUDAM); nº 5.365/1967 (SUDECO); Decreto-Lei nº 576/1969 (SUDESUL); e (iii) Lei Complementar nº 31/1977.

Para diminuir essas imprecisões, o Ministério do Interior promoveu a assinatura de acordos de cooperação técnica entre cada uma das Superintendências de Desenvolvimento Regional e a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento, com a interveniência de sua Secretaria-Geral. Tais acordos, firmados em 1973, orientavam-se para

o encaminhamento de providências relacionadas a aspectos como os seguintes:

i. Estabelecimento de diretrizes gerais de política socioeconômica, pela Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento, para os planos de desenvolvimento regional, compreendendo, especialmente, a indicação de objetivos e prioridades, globais e setoriais, para as quatro áreas de jurisdição das Superintendências – Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul (Cartograma 6.1), bem como a definição de instrumentos de ação regional;

ii. Compatibilizacão dos planos setoriais e estaduais com os planos de desenvolvimento regional, tarefa a cargo do Ministério do Planejamento e das Superintendências;

iii. Elaboração e atualização dos diagnósticos globais e setoriais das diferentes regiões, identificando as suas necessidades, pelas Superintendências;

iv. Elaboração, avaliação e revisão periódica dos planos de desenvolvimento regional e dos orçamentos plurianuais de investimento, tarefa também a cargo das Superintendências;

v. Promoção de estudos de caráter inter-regional que interessem ao desenvolvimento nacional, responsabilidade atribuida à Secretaria-Geral do Ministério do Interior; e

vi. Definição das diretrizes gerais de política socioeconômica para os planos de desenvolvimento regional, contemplando especialmente os objetivos e prioridades globais e setoriais no âmbito regional, assim como a definição de instrumentos de ação regional, pela Secretaria-Geral do Ministério do Interior, em articulação com a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento.

Esses convênios não apresentaram os resultados funcionais esperados, pois o relacionamento interinstitucional só teve lugar entre

a Secretaria-Geral do Ministério do Interior e as Superintendências. Em determinados momentos, como os relacionados à elaboração de documentos relativos aos *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional,* examinados no item 9.3, adiante, os contactos ao nível das três categorias de entidades foi um pouco diferente, pois a Secretaria de Planejamento da Presidência da República-SEPLAN, que substituiu o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, pela Lei n° 6.036/1974, estava fortemente interessada na execução dessas tarefas, na medida em que assumia a responsabilidade pela concepção de tais programas. A ausência de mecanismos de controle e acompanhamento dos trabalhos previstos nos convênios referidos, ao lado da intenção, evidentemente implícita, de fortalecer o sistema em sua perspectiva nacional, também contribuiu para que esse inter-relacionamento não alcançasse os níveis esperados pelas entidades encarregadas do planejamento em escala regional.

A organização do *Sistema de Planejamento Federal* em vigor passaria, ainda, por importantes modificações no curso de 1974, que não alteraram em nada, o processo de planejamento, em sua dimensão regional, uma vez que sua orientação continuaria a conter os mesmos elementos de centralização que haviam caracterizado o sistema nacional, em sua concepção original. De inicio, pelo Decreto n° 73.627, de 13.02.1974, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral teve sua estrutura básica modificada, funcionando essa mudança, verificada ainda no governo do Presidente Emílio Médici, como uma espécie de abertura para as inovações que iriam ser introduzidas, menos de três meses depois, na administração do Presidente Ernesto Geisel, instalada no dia 15 de março de 1974. De fato, no dia 01.05.1974, era sancionada a Lei n° 6.036, que, além de outras disposições, criava, no âmbito da Presidência da República, a Secretaria de Planejamento-SEPLAN e instituía o Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE.

Essas duas providências, por terem sido adotadas por intermédio de uma lei, constituem fato inédito na história do planejamento no País, pois todos os passos efetuados nesse domínio, como se viu,

realizaram-se através do uso de decretos ou de decretos-lei. [45] As modificações postas em prática com a criação da SEPLAN iriam fortalecer de maneira expressiva não apenas a base instrumental do Ministro-Chefe da SEPLAN, como o poder do Presidente da República para coordenar a execução dos programas de investimento governamental. De acordo com os dispositivos da Lei n° 6.036/1974, a SEPIAN ficou incumbida de assistir o Presidente da República, particularmente na coordenação (Artigo 1° da citada lei):

i. Do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução dos Planos Nacionais de Desenvolvimento;

ii. Das medidas relativas à política de desenvoivimento econômico e social;

iii. Da política de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente em seus aspectos econômico-financeiros, ressalvada a competência deferida à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional; e

iv. De assuntos afins ou interdependentes que interessem a mais de um Ministério.

Essas inovações devem ter sofrido influência considerável – pelo menos no plano técnico – de João Paulo dos Reis Velloso, que desempenha a função de Ministro do Planejamento desde o governo do Presidente Médici. A instituição do Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE representou, em consequência, importante instrumento para a coordenação, de forma centralizada, das ações de natureza econômica programadas direta ou indiretamente pela SEPLAN. O CDE, integrado pelos Ministros da área econômica (Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e Interior) e secretariado pelo

[45] A única exceção a esse respeito refere-se ao *Conselho Nacional de Economia,* criado pela Lei n° 970/1949, como registrado anteriormente.

Ministro-Chefe da SEPLAN, é presidido pelo Presidente da República. Com essa composição, o CDE difere dos que o antecederam, e em particular do CONSPLAN, em dois sentidos. Em primeiro lugar, pelo seu caráter de órgão de deliberação coletiva, e em segundo pela sua composição, que, além de restrita à esfera do primeiro escalão do Poder Executivo, não conta com representantes de quaisquer outras áreas, a exemplo do que ocorria em relação ao CONSPLAN, [46] no qual estavam representadas as classes trabalhadoras e produtoras. assim como os profissionais liberais.

Para "assessorar o Presidente da República na formulação da política social e na coordenação das atividades dos Ministérios interessados, segundo a orientação estabelecida no Plano Nacional de Desenvolvimento," foi criado, ainda em 1974, pela Lei n° 6.118, de 19.10.1974, o Conselho de Desenvolvimento Social-CDS, no qual têm assento os Ministros da Educação e Cultura, da Saúde, da Previdência e Assistência Social, do Trabalho e do Interior (Artigo 2° da citada lei). Da mesma forma que o CDE, o CDS é presidido pelo Presidente da República e secretariado pelo Ministro-Chefe da SEPLAN. [47] Como se viu no item 1.2, anterior, a Itália dispõe apenas de um Conselho para tratar de matérias que exijam decisão coletiva, tanto na área econômica como social, que é o Conselho Nacional da Economia e do Trabalho, no qual estão representados o governo, as classes trabalhadoras e as classes produtoras, o que amplia a legitimação das decisões por ele tomadas. A situação no Brasil, em tal domínio, é portanto bastante diversa.

Com a criação da SEPLAN, do CDE e do CDS, o Sistema de Planejamento Federal assumiu nova configuração, pois seu órgão

---

[46] Formalmente, o CONSPLAN só veio a ser extinto em 1974, com a aprovação da lei que instituiu o CDE, pois até então não fora baixado nenhum instrumento legal a esse respeito.

[47] A presidência do CDE e do CDS pode ser delegada pelo Presidente da República a qualquer um dos Ministros de Estado componentes dos dois Conselhos, de cujas reuniões também podem participar outros Ministros, como convidados, quando se tratar da discussão de assuntos de interesse de suas respectivas pastas.

central – a Secretaria-Geral da SEPLAN – subordina-se agora a outras instâncias de decisão superior, (Albuquerque, 1975: 10-12) constituídas, sob a coordenação do Presidente da República, do CDE, do CDS e dos Ministros Setoriais. Essa nova organização do sistema, em virtude de sua recente instituição, ainda não foi experimentada no processo de elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Neste sentido, é lícito supor que a preparação do *III Plano Nacional de Desenvolvimento* – a vigorar no período 1980-1985 – se realize de forma diversa da que prevaleceu quando da formulação do l e do ll PND. Assim, o III PND poderá ser iniciado, em termos do estabelecimento de objetivos e diretrizes para o planejamento nacional, setorial e regional, no âmbito da Presidência da República, em lugar de ocorrer a partir de definições da Comissão de Coordenação de Planejamento e Orçamento. Note-se que fo¡ essa Comissão que traçou as normas e os procedimentos que orientaram a elaboração do l e do ll PND. [48]

[48] A Comissão de Coordenação de Planeiamento e Orçamento, criada pelo Decreto n° 53.251, de 19.09.1968, é constituída dos Secretários-Gerais de todos os Minlstérios Civis, podendo contar com a participação dos Secretários-Gerais dos Ministérios Militares, "sempre que a natureza do assunto o aconselhar." (Paragrafo único do Artigo 1°.) É presidida pelo Ministro-Chefe da SEPLAN ou pelo Secretário-Geral da SEPLAN, na ausência do titular dessa Secretaria.

7

NATUREZA DAS AÇÕES DE GOVERNO EM RELAÇÃO AO NORDESTE

Depois de apreciar as características mais importantes – passadas e atuais – do Sistema de Planejamento no Brasil, examinar-se-á agora o processo de administração extraordinária posto em prática no Nordeste. Partindo-se de uma análise do quadro regional, verifica-se como evoluíram os interesses do Governo Central em relação à área até a criação da SUDENE, e de que forma essa Instituição foi moldada.

7.1 CARACTERÍSTICAS DA ÁREA

Dentre as Grandes Regiões Brasileiras, o Nordeste caracteriza-se como a que apresenta, em seu conjunto, a *paisagem mais diversificada.* Embora interessante, na medida em que confere à Região certas vantagens locacionais, a diversidade regional traz também implícitos problemas responsáveis, em grande parte, pelas dificuldades socioeconômicas da área.

O quadro natural do Nordeste, qualificado em função das disponibilidades de recursos minerais, hídricos e de solos, não é dos mais favoráveis, uma vez que esses recursos, além de quantitativamente restritos, se encontram distribuídos irregularmente ao longo do seu território.

Os recursos minerais existentes compreendem ampla gama de minéríos, cabendo salientar os seguintes: amianto, barita, caulim, bentonita, calcário, chumbo, cromo, diatomita, esmeralda, ferro, fluorita, gipsita, magnesita, manganês, mármore, ouro, opala, petróieo e gás

natural, sal marinho, sal-gema e scheelita. Sua ocorrência, em geral comum à maioria dos Estados da Região, nem sempre é expressa por reservas exploráveis economicamente, a não ser em áreas limitadas. As reservas minerais mais importantes se concentram nos Estados da Bahia (petróleo, cobre, esmeralda, magnesita, manganês, ouro, sal marinho e sal-gema), Sergipe (petróleo, sal-gema e sal marinho), Alagoas (petróleo, sal-gema, sal marinho e amianto] e Rio Grande do Norte (scheelita, caulim, bentonita). Os demais Estados dispõem de menores possibilidades mineralógícas, embora todos contem com reservas consideráveis de calcário. Em Pernambuco, há grandes reservas de gipsita, comuns, em parte, ao Estado do Ceará, na porção correspondente à Serra do Araripe. [49]

Os recursos de solo e água, mais abundantes em termos absolutos, circunscrevem-se a 20,3% da superfície do Nordeste, localizando-se preferencialmente nas Zonas do Litoral-Mata e do Agreste, bem como nas áreas das bacias de irrigação e das serras úmidas, que constituem, no conjunto, as terras mais férteis da Região. É interessante salientar que 52,3% das terras da área estão circunscritas ao fácies ecológico do Semiárido nordestino, [50] zona de solos pobres, submetida, além disso, a regimes pluviométricos cujas características principais são a variabilidade e a distribuição irregular. É nessa zona onde ocorrem, em períodos mais ou menos definidos – de 10 ou 11 anos e às vezes em períodos menores –, as secas nordestinas, que configuram e conformam um dos principais problemas da Região.

Depois do Sudeste e do Sul, o Nordeste é a região brasileira que conta com maior concentração populacional por área. O Censo Demográfico de 1970 registra para esta Região uma população de 29.076.861 habitantes (Tabela 7.1), distribuídos irregularmente em área de 1.647.298 km². Isso significa uma densidade demográfica de

---

[49] SUDENE. **II plano nacional do desenvolvimento: programa de ação do governo para o Nordeste: 1975-1979.** Recife, 1975: 87-95.

[50] CARVALHO, Otamar de *et alli.* **Plano integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas no Nordeste.** Brasíiia, Minter, 1973: 81-87.

17,6 hab./km^2, que é superada apenas pelas Regiões Sudeste e Sul, as quais apresentam valores a esse respeito de, respectivamente, 44 e 30 hab./km^2.

É preciso notar que há Estados do Nordeste, como Alagoas e Pernambuco, onde a relação população/área é bem mais alta do que a média observada nas Regiões Sudeste e Sul. Nesses dois Estados, a densidade demográfica em 1970 alcançou os valores de 57,3 e de 52,5 hab./km^2, respectivamente. (Tabela 7.1.)

O Nordeste brasileiro, relativamente à área de jurisdição da SUDENE (Cartograma 7.1), tem uma superfície 12,3 vezes maior do que a de atuação da Cassa per il Mezzogiorno, assim como uma população 1,4 vezes superior à do Sul da Itália. A concentração demográfica do Nordeste (17,6 hab./km^2) é, entretanto, 8,6 vezes inferior à do Mezzogiorno (151 hablkmz). Se se comparar, por outro lado, o Brasil (11 hab./km^2), com a Itália (180 hab./km^2), verifica-se que aquele país apresenta concentração populacional 16,3 vezes superior à do Brasil.

Outra característica da concentração demográfica, que importa ressaltar em relação ao Nordeste, é expressa pela ocorrência de aglomerações localizadas preferencialmente nas áreas de influência das grandes cidades, salientando-se neste sentido as Regiões Metropolitanas dos Estados da Bahia (Salvador), de Pernambuco (Recife) e do Ceará (Fortaleza), onde vivem 14% da população regional, de acordo com os dados do Censo Demográfico de 1970. (Vide dados do Anexo.)

O crescimento urbano do Nordeste, característica que também é observada em outras regiões brasileiras, corresponde a fenômeno comum aos países subdesenvolvidos. Essa situação, em termos de efeitos, encontra explicação no próprio ritmo de crescimento da população total, que cria elementos favoráveis à sua concentração nas cidades, em virtude das forças de atração que elas dispõem e das forças de repulsão do campo. Algumas das principais causas desse processo têm origem na frágil base econômica, característica de grande

parte do espaço ocupado por atividades agrícolas, na modernização do processo de produção agropecuária de certas áreas e, consequentemente, na reduzida capacidade de sustentação apresentada pela maioria das cidades de pequeno e médio porte.

TABELA 7.1

BRASIL. NORDESTE. POPULAÇÃO RESIDENTE, ÁREA E DENSIDADE DEMOGRÁFICADA REGIÃO DE JURISDIÇÃO DA SUDENE, POR ESTADO, EM 1970

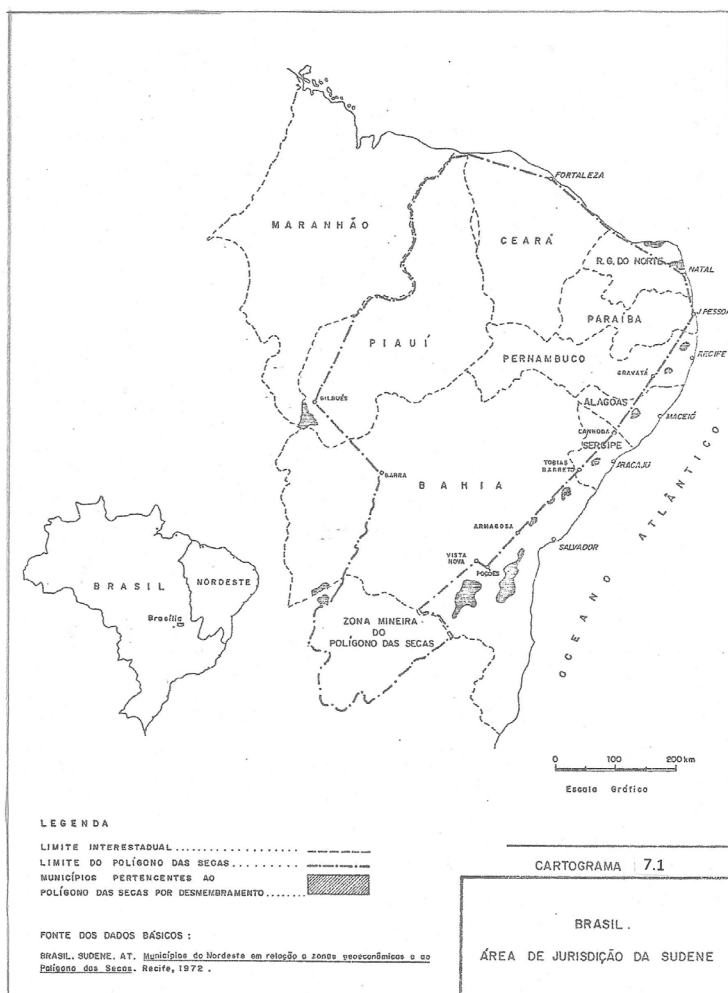
Estado e Território	População	Área (km^2)	Densidade Demográfica (hab./km^2)
Maranhão	2.992.686	328.663	9,1
Piauí	1.680.573	250.934	6,7
Ceará [1]	4.361.603	150.630	28,9
Rio Grande do Norte	1.550.244	53.015	29,2
Paraíba	2.382.617	56.372	42,3
Pernambuco	5.160.640	98.281	52,5
Alagoas	1.588.109	27.731	57,3
Sergipe	900.744	21.994	41.0
Bahia	7.493.470	561.026	13.4
Minas Gerais [2]	964.934	98.626	9,8
Território de Fernando de Noronha [3]	1.241	26	47,7
Total da Região	29.076.861	1.647.298	17,6

Fontes dos Dados Básicos: (i) BRASIL. IBGE. **Sinopse estatística do Brasi 1975.** Rio de Janeiro, 1975: 44; (ii) BRASIL. SUDENE. **Municípios do Nordeste em relação a zonas geoeconômicas do polígono das secas.** Recife, 1972: 64.

Notas:

[1] Inclui 2.614 km^2 da região a ser demarcada entre o Piauí e o Ceará.

[2] O Estado de Minas Gerais tem apenas 98.626 km^2 de sua área total (587.172 km^2) incluídos na área do Polígono das Secas, que tem uma superfície de 978.291 km^2, correspondendo a 59,7% da área de atuação da SUDENE.

[3] Trata-se de Território militar, administrado pelo Ministério do Exército. É formad por um arquipélago localizado no Oceano Atlântico, a 360 km da costa do Estado do Rio Grande do Norte.

Em outras palavras, são as fortes migrações de origem rural e destino urbano, num primeiro momento, e as que se realizam de cidades menores para os grandes aglomerados, em fases posteriores, que agudizam o processo de crescimento urbano de áreas como o Nordeste. A população urbana da Região vem aumentando substancialmente de 1940 para cá, com participação no total da população de, respectivamente, 23,4%, 26,4%, 34,2% e 41,8%, nos anos censitários de 1940, 1950, 1980 e 1970. Esse crescimento, como se verificará no item 10, adiante, apresenta reflexos significativos sobre a estrutura do

emprego regional. Nessa oportunidade, outras características da área serão postas em destaque, quer pela melhora das condições socioeconômicas, quer pela prevalência de certos problemas básicos.

7.2 INTERESSES DO GOVERNO NA REGIÃO

As ações exercidas pelo setor público em benefício do Nordeste, desde os primeiros momentos de sua atuação mais consciente na área, se iniciaram durante a *Seca de 1877-1879,* seguindo direções idênticas até os meados da década dos anos de 1950. Tais ações se pautaram, sempre, pela prioridade conferida à criação e ao aumento da oferta de água na Região. Propagou-se, então, com relativo sucesso, a idéia da importância e oportunidade de se construírem grandes reservatórios para acumulação de água, complementados, posteriormente, de forma funciona,l por médios e pequenos açudes, bem como por outras atividades, ligadas, em parte, ao aproveitamento dos recursos hídricos armazenados.

Esse primeiro grande momento do processo de intervenção governamental, orientado para a melhora das condições socioeconômicas prevalecentes na Região, e deflagrado sob a motivação básica de combater os efeitos das secas, tem sido denominado de *fase hidráulica* ou de concepção de engenharia, dada a predominância, em termos de resultados, da construção de grande número de barragens. Por isso mesmo, os trabalhos conduzidos no correr da primeira metade do século XX têm recebido, numa racionalização *a posteríori,* críticas nem sempre favoráveis. [51]

Essas críticas, embora razoáveis, não anulam a contribuição dos trabalhos de engenharia rural executados pelas instituições que, sucessivamente, se encarregaram de agir em muitos setores da Região, como a Inspetoria de Obras Contra as Secas-IOCS, criada em 1909 e transformada em 1919 na Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas-IFOCS,

[51] ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti da & CAVALCANTI Clóvis de Vasconcelos. **Desenvolvimento regional no Brasil.** Brasília, IPEA/IPLAN, 1976: 56-62.

para dar lugar, finalmente, em 1945, ao atual Departamento Nacional de Obras Contra as Secas-DNOCS.

A síntese mais aproximada das políticas definidas em relação a essa fase corresponde à apresentada por Pompeu Sobrinho. A estratégia dessa primeira fase, em sentido restrito, expressou-se pela adoção parcial das seguintes soluções: [52]

i. Solução hidráulica, pela irrigação e açudagem;

ii. Solução florestal, mediante o reflorestamento ou florestamento intensivo e racional do território;

iii. Solução pelo refinado aproveitamento das precipitações pluviais ou *cultura científica do solo (Dry-farmíng)* etc.; e

iv. Solução compósita, pelo adequado ajustamento do meio físico e do meio social a situações novas, que impliquem o máximo rendimento e êxito do trabalho da exploração agricola.

Ao fazer essa síntese, Pompeu Sobrinho transpunha as fronteiras das concepções mais restritas da engenharia para enfatizar os aspectos de integração com o desenvolvimento da agricultura irrigada ou de sequeiro na Região. Raciocinava, neste sentido, segundo a visão que ele, particularmente, considerava mais adequada aos propósitos funcionais da instituição a que pertencia – o DNOCS – e às necessidades da área. Como engenheiro, ele não conseguiu ver, apesar de sua experiência antropológica, que os problemas do Nordeste incluíam dimensões mais amplas e profundas, circunscritas aos domínios do desenvolvimento.

Ao analisar as causas e as repercussões das secas, Pompeu Sobrinho não prestou muita atenção ou não viu que certas

[52] SOUZA BRASIL SOBRINHO, Thomaz Pompeu de. **História das secas.** Fortaleza, A. Batista Fontenele, 1958: 76. Vol. 2.

decisões tomadas em benefício do Nordeste, expressas pela criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco-CHESF, em 1945, da Comissão do Vale do São Francisco-CVSF, em 1948, e do Banco do Nordeste do Brasil S. A., em 1952, iriam contribuir significativamente para a modificação do quadro regional. O *humanismo telúrico* de que estava imbuído esse autor, e alguns outros pensadores do Nordeste, assim como sua proximidade física e temporal de realidades institucionais como as acima mencionadas, devem, sem dúvida, ter contribuído para que ele apresentasse uma visão menos abrangente para a solução dos problemas regionais.

Nos diferentes estudos realizados sobre o Nordeste, principalmente os produzidos nos anos de 1950 e 1960, encontram-se analisadas as funções atribuídas à Região, em particular até o fim da década de 1950, no conjunto do sistema socioeconômico nacional. [53] Segundo esses estudos, o Nordeste deveria desempenhar papéis relacionados com:

i. O fornecimento de alimentos e matérias-primas de origem agrícola, assim como mão-de-obra barata, às áreas mais desenvolvidas do País;

ii. A geração de divisas, através da exportação de produtos agrícolas, principalmente o algodão e o açúcar, para financiar o desenvolvimento industrial do Centro-Sul; e

iii. O consumo de artigos manufaturados, produzidos no Centro-Sul.

---

[53] Ver a respeito: i) BRASIL. Conselho do Desenvolvimento. **Uma política do desenvolvimento econômico para o Nordeste.** 2 ed., Recile, SUDENE, 1967; ii) CASTRO. Antônio Barros de. **7 ensaios sobre a economia brasileira.** Rio da Janeiro, Forense, 1971, 2 v.; iii) OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista.** São Paulo, Estudos CEBRAP 2, 1972; iv) COHN. Amélia. **Crise regional e planejamento.** São Paulo, Ed. Perspectiva, 1976. O trabalho de Amélia Cohn contém uma análise dos principais antecedentes da criação da SUDENE, assim como interessante síntese da bibliografia existente em relação ao Nordeste. especialmente a produzida no período 1950-1970, que pode facilitar o contacto dos mais novos com a realidade da Região.

A Região, nesse sentido, cumpriu, por muito tempo, funções normalmente atribuídas ao setor agricola de áreas em processo de desenvolvimento, satisfazendo, na medida em que o seu desempenho fosse satisfatório, as necessidades da economia nacional como um todo.[54] Ao conferir tais funções à área, o sistema nacional não via o Nordeste como uma região-problema, em termos econômicos, apesar dos efeitos provocados pelas secas sobre a economia regional, o que não deixa de causar certa estranheza. Embora esdrúxula, essa posição pode, em parte, ser explicada como resultante do fato de que "a inserção do Nordeste no coniunto da economia nacional se dá efetivamente no nível das relações econômicas e não no nível das políticas econômicas. (Cohn, 1976: 28.)

Mas os pesos político e econômico da Região eram insuficientes para atrair a atenção do Governo Central para os problemas e as possibilidades da área. Nessas condições, seria lícito admitir que a variável demográfica pudesse contribuir para sensibilizar os decisores nacionais no sentido de modificar as relações entre o pólo dinâmico do País e o Nordeste, redefinindo-se suas funções.

As mudanças, entretanto, não podiam ter lugar enquanto o sistema nacional não solicitasse novas contribuições da Região ou fosse "forçado" a considerá-la de modo mais compatível com os interesses locais. Em outras palavras, conforme salientado anteriormente em relação à Itália, isso só ocorreria na medida em que as desigualdades regionais de renda, assumindo caráter socialmente mais agudo, pudessem pôr em risco a segurança nacional e o próprio equilíbrio do sistema político do País.

De forma assemelhada ao que aconteceu no Sul da Itália, não foram as possiblidades econômicas da Região e tampouco a "pressão" política da área, *stricto sensu,* que trabalharam a favor das modificações levadas a cabo no Nordeste, a partir da década de 1950. Para

[54] MELLOR, John W. **O planejamento do desenvolvimento agrícola.** Rio de Janeiro, Edições O Cruzeiro, 1967, especialmente a parte I.

que a Região se *caracterizasse* como área-problema, arregimentaram-se várias forças, através de paciente processo de conscientização das esferas nacionais de decisão, ao qual não faltou importante motivação externa. Na estratégia concebida a esse respeito, demonstrava-se, inclusive, a possibilidade de a área poder vir a se transformar em foco de dissensão social no País. Para tanto, contribuíam não apenas a pobreza da Zona Semiárida – bem conhecida e permanentemente aproveitada com fins eleitorais durante os anos de seca –, como a arregimentação política e social iniciada.na Zona Litoral-Mata, pelas Ligas Camponesas.[55]

O Nordeste dispunha, portanto, de elementos que poderiam desencadear na área processo social incompatível com a estrutura política e administrativa existente. Atento a algumas dessas evidências e preocupado com os reflexos que daí poderiam advir, o Presidente da República, Juscelino Kubitschek, que iniciara período de governo basicamente orientado para o desenvolvimento integral do País, determinou que se estudasse em profundidade os problemas da Região.

Cria-se, assim, em 1956, sob a coordenação de Celso Furtado, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN, que só veio a funcionar de forma mais efetiva em 1958. É interessante destacar que a criação do GTDN, além de produtiva, em todos os sentidos, serviu também para sistematizar e concretizar as idéias lançadas no período 1951/1953 por Rômulo Almeida, que desempenhara a função, conforme mencionado, de Assessor Econômico do Presidente Getúlio Vargas. No exercício dessa função, ele sugeriu a criação de uma *Comissão Nacional de Planejamento do Nordeste,* para a qual foram elaborados, sob sua coordenação, estudos relativos ao *Planejamento do Combate às Secas.* A Comissão, por motivos políticos, não produziu os frutos esperados, mas não se pode deixar de registrar a inestimável

[55] Dadas as repercussões assumidas por esse movimento, o Nordeste recebeu, no início da década de de1960, a visita de *Robert Kennedy*, irmão do Presidente dos Estados Unidos da América, *John F. Kennedy,* interessado em conhecer de perto os problemas políticos e sociais da Região.

contribuição por ela emprestada ao Nordeste. [56] Para muitos estudiosos dos problemas regionâis, Rômulo Almeida foi o primeiro técnico da Região a pensar modernamente sobre as possibilidades da área. As dificuldades de natureza política que impediram o funcionamento adequado da Comissão Nacional de Planeíamcnto do Nordeste também contribuiram para a paralisação temporária dos trabalhos do GTDN, devendo-se sua revitalização, em 1958, a fatores subjacentes ao fenômeno das secas, pois nesse ano o Nordeste foi, mais uma vez, alvo de significativas atenções, em virtude da ocorrência de dois importantes eventos interdependentes, a seca e as eleições. [57]

Os responsáveis pelo GTDN, cientes dos tipos de medidas que o governo fatalmente teria de adotar para atender emergenciaimente à população flagelada pela seca, por motivação própria e às custas de estímulos do Presidente da República, imprimern novo ritmo aos estudos sobre a Região. Os trabalhos do Grupo são inclusive reforçados

---

[56] BANCO do Nordeste do Brasil. Comissão Incorporadora. **Planejamento do combate às secas.** Rio de Janeiro-RJ: Presidência da República, nov. 1953, 70 p. Mimeogr. (Estudo elaborado na Assessoria Econômicas da Presidência da República, em princípios de 1953, como base para o eficiente planejamento da ação contra as secas e da organização econômica do Nordeste.) (Publicação n° 4.) Nesse documento encontram-se alinhadas várias proposições de política econômica para o Nordeste, mais tarde incorporadas, sem citação ao Relatório do GTDN (*Uma Política de Desenvoivimento Economico para o Nordeste)* e, em conseqüência, aos Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborados nos anos de 1960 pela SUDENE. No primeiro documento, destacava-se, por exemplo, que "a coordenação dos serviços a cargo dos vários órgãos que atuam no região sujeita às secas não parece possível, dentro da sistemátíra administrativa brasileira, mediante a outorga da função executiva a um só órgão, pois que este teria de, fatalmente, interferir nas órbitas de atribuições de vários Ministérios." Op. cit., pp. 22-23. Essa menção era dirigida ao Departamento Nacionai de Obras Contra as Secas-DNOCS, até então a única instituição a cuidar do problema das secas. O citado relatório propunha, também, várias medidas orientadas para a reestruturação do DNOCS. Rômulo Almeida rctomaria, mais tarde, esses mesmos temas, aprofundando-os consequentemente nos seguintes documentos: i) **Clientelismo contra desenvovimento.** Salvador, Comissão de Planejamento Econômico da Bahia, 1958; e ii) **Desenvolvimento nacional e problemas regionais.** Salvador. comissão de Planejamento Econômico da Bahia. 1958.

[57] Ver a propósito: GARCIA, César. Análise retrospectiva da política económica do governo federal para o Nordeste. Recife, SUDENE. DAA. PF, 1968. Mimeogr.

com as contribuições de técnicos nordestinos e de outras partes do Paiís no início de 1959, na oportunidade em que se realiza na cidade de Garanhuns, no Estado de Pernambuco, de 25 de abril a 3 de maio daquele ano, o *Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste,* promovido pela Confederação Nacional de Indústria-CNI.

A propósito, afirmava-se nesse Seminário que "o governo brasileiro, depois de 50 anos de esforço, usando gente competente, não conseguira resolver o problema, e a seca é mais grave do que era há cinqüenta anos atrás. Portanto, houve um diagnóstico errado quando se estabeleceu a política de 'obras contra as secas'. O esforço inicial desse trabalho foi exatamente saber onde estava o erro. Daí a idéia de considerar dois grandes eixos de ação em toda a política de desenvolvimento do Nordeste: criar uma economía resistente ás secas e reestruturar a economía agrária, ¡ntensificando os investimentos índustnais." [58] (Grifos do autor.)

Esse Seminário, importante do ponto de vista técnico, pelas contribuições então apresentadas, revestiu-se também de grande significado político, por ter contado na sua abertura com a presença do Presidente da República, *Juscelino Kubitschek.* Tudo leva a crer que o Presidente aumentava gradativamente sua preocupação com a solução dos problemas da área, contribuindo para tanto não apenas as informações que ia recebendo do GTDN. Na realidade, em 1958, ciente da malversação dos recursos aplicados durante a seca e dos reveses políticos sofridos na eleição, o Presidente resolvera enviar em missão confidencial ao Nordeste um membro de sua Casa Militar, o *Coronel Orlando Ramagem.* No seu relatório, divulgado apenas em 1961, o Coronel Ramagem compõe "quadro extraordinariamente vívido, sombrio e alarmante de desintegração econômica e social, e diz-se ter

[58] FURTADO, Celso. "Orientação da economia do Nordeste". *In:* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste. **Anais.** Rio de Janeir, Confederação Nacional da Indústria. **Revista Desenvolvimento & Conjuntura,** 1959: 226. v. 2.

evocado particularmente os perigos potenciais para a unidade política do Brasil.” [59]

7.3 CRIAÇÃO DA SUDENE

Sensibilizado por esse conjunto de informações e pelas lúcidas análises constantes do relatório-documento *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste,* que lhe fora entregue, ainda em 1959, por Celso Furtado, coordenador e principal redator do do Relatório do GTDN, o Presidente Juscelino Kubistchek toma sua decisão a respeito dos novos rumos que deveria imprimir em relação ao Nordeste. Em fevereiro de 1959, O Presidente JK encaminha ao Congresso Nacional Projeto de Lei dispondo sobre a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, e pelo Decreto n° 45.445, de 20.02.1959, transforma o GTDN em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste-CODENO, mantendo à sua frente Celso Furtado, que assim passa a dispor de melhores condições para o cumprimento da missão que lhe confiara o Presidente da República.

O ano de 1959 é então praticamente dedicado às tarefas de acompanhamento do trabalho dos legisladores, travando-se no Congresso Nacional – de fevereiro a 15 de dezembro de 1959, quando pela Lei n° 3.692 é instituída a SUDENE – uma das mais importantes batalhas em prol do desenvolvimento da Região.

Os debates travados no Congresso e fora dele, por políticos de diferentes correntes partidárias, pertencentes ou não aos Estados do Nordeste, refletiram no seu conjunto preocupações diversas e muitas vezes contraditórias. que em linhas gerais podem ser assim resumidas:

i. Receio de a SUDENE vir a se transformar num superministério, exercendo tarefas de natureza executiva e controlando a ação dos Ministérios Setoriais existentes;

---

[59] HIHSCHMAN, Albert O. **Política econômica na América Latina.** Rio de Janeiro, Editora Fundo de cultura S/A, 1965: 89.

ii. Subordinação do DNOCS – superórgão de combate às secas – à SUDENE, dificultando em conseqüência a ação dos políticos situacionistas, pertencentes ao então Partido Social Democrático (PSD);

iii. Criação de hegemonias intrarregionais, a partir da execução de programas e proietos importantes nos Estados mais dinâmicos da Região, e insatisfação dos governadores dos pequenos Estados, particularmente dos afetados mais intensamente pelas secas, totais ou parciais; e

iv. Necessidade de criar um concerto técnico e político, principalmente, sobre as diretrizes de ação do governo federal na Região, evitando-se, sempre que possível, as pressões e interesses de grupos políticos locais. (Cohn, 1976: 132-151.)

As discussões em torno desses temas não se restringiram apenas ao longo momento de exame do Projeto de Lei propondo a criação da SUDENE. Prolongaram-se ainda por mais um ano, na medida em que prosseguiram no Congresso Nacional os debates relativos ao *I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste,* com vigência prevista para o período 1961-1963. Sua primeira etapa, referente ao ano de 1961, foi aprovada somente no fim desse ano, na sessão legislativa extraordinária noturna, do dia 7 de dezembro de 1961, [60] significando considerável atraso para a execução dos projetos previstos no plano.

Um dos aspectos relevantes tratados na sessão legislativa mencionada referia-se à competência que deveria ter ou não a SUDENE para executar obras e serviços diretamente, problema polêmico não apenas na época como nos dias atuais. O pronunciamento então emitido pelo Deputado Paulo Sarasate, do Estado do Ceará, é expressivo. Segundo ele, "a SUDENE existe como órgão executor de serviços, tem

---

[60] BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional.** Rio de Janeiro, 08.12.1961. Seção I, suplemento n° 218.

existência real, hoje em dia, graças à ação benfazeja, à atenção vigilante dos representantes do Nordeste com assento na Câmara dos Deputados do Brasil. E porque assim o afirmo, nesta homenagem aos meus colegas, nesta homenagem ao Congresso, nesta homenagem à Câmara a que pertenço e que defenderei em todas as oportunidades? Porque o projeto que institui a SUDENE e que nos foi mandado pelo Poder Executivo, se aprovado integralmente pela Câmara, sem as inovações que introduzimos, esse sim, seria um projeto praticamente inócuo, porque a SUDENE teria com ele apenas a missão de órgão planificador, de órgão supervisionador, de órgão fiscalizador, uma vez que o projeto mandado ao Congresso pelo Poder Executivo não dava recursos para que a SUDENE pudesse executar devidamente o desenvolvimento do Nordeste." (Brasil. Congresso Nacional. Op. cit., p. 20.)

A defesa apresentada por aquele parlamentar, e corroborada por vários outros, fora levada na devida conta quando da aprovação da Lei n° 3.692, de 15.12.1959, estabelecendo como finalidade da SUDENE, no seu Art. 29:

i. Estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;

ii. Supervionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na Região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento;

iii. Executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor; e

iv. Coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.

As finalidades da instituição eram, portanto, claras e precisas, constituindo a aprovação de texto legal neste sentido conquista sem dúvida das mais expressivas. Esse mérito deve ser creditado não apenas

a Celso Furtado e sua equipe, mas também aos políticos brasileiros da época. Todos eles, em conjunto, divergindo ou não, conseguiram com o apoio consciente do Poder Executivo, qualificado em particular na pessoa do Presidente da República, corporificar uma das idéias mais importantes já postas em prática em relação ao Nordeste.

Para a concepção do modelo de estrutura e funcionamento da SUDENE, foi também significativa a utilização de experiências forâneas no campo do desenvolvimento regional, salientando-se a esse respeito a adoção de vários dos principios e procedimentos postos em prática na Itália pela Cassa per il Mezzogiorno.

Da mesma forma que a "Cassa", a SUDENE foi estruturada como instituição autônoma, subordinada, no caso, diretamente ao Presidente da República. Embora apresentasse certas características de instituição autárquica, a SUDENE, pela "amplitude de suas atribuições e pela extensão de seu âmbito," havia sido "virtualmente transformada num ministério de desenvolvimento regional, dotado de excepcional força executiva," segundo as palavras do Superintendente Celso Furtado, cm entrevista concedida ao jornal *O Estado de S*ão *Paulo,* em 23.03.1960. (Cohn, 1976: 141.)

Não há dúvidas. A Superintendência havia ganho foros jamais atribuídos a uma instituição pública no Brasil, mas mesmo assim não podia ser comparada a um ministério para o desenvolvimento regional. Conhecendo bem a experiência italiana, Celso Furtado, como técnico brilhante e político hábil, ao fazer essa afirmativa deveria estar pretendendo que isso acontecesse. E se sua pretensão se concretizasse, a administração do desenvolvimento regional no Nordeste brasileiro estaria se processando de modo mais evoluído do que no Sul da Itália, onde havia e há, não um Ministério, mas um Ministro para a intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, a quem cabe supervisionar as ações da "Cassa".

Entretanto, não se pode esquecer que, neste sentido, a SUDENE dispunha de forte instrumento de apoio político e administrativo,

expresso pelo seu Conselho Deliberativo, o qual, dadas as caracteristicas dos seus componentes, [61] era-lhe útil para a conquista de melhores posições na esfera de decisão do Governo Central, ao tempo em que lhe permitia evitar as pressões de grupos políticos locais.

A SUDENE foi dotada de outras características especiais, conformando seu caráter de órgão extraordinário, dentre as quais cabe salientar as relativas ao planejamento das ações governamentais na Região, à coordenação dos investimentos públicos na área, à definição em lei dos recursos necessários à execução dos empreendimentos programados no Plano Diretor e à utilização de pessoal admitido ou requisitado segundo dispositivos não tradicionais especificados em lei.

---

[61] De acordo com o Artigo 5º da Lei n° 3.692/1959, Conselho Deliberativo se constituía de 22 membros, sendo 9 indicados pelos Governadores dos Estados do Nordeste – um por Estado –, três membros natos: (o Superintendente da SUDENE, o Superintendente da Comissão do Vale do São Francisco – hoje Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – e o Diretor-Geral do DNOCS), um representante do Estado-Maior das Forças Armadas e nove representantes dos seguintes Ministérios e entidades: Ministério da Agricultura, Ministério da Educação e Cultura, Ministério da Fazenda, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Ministério da Viação e Obras Públicas, Banco do Brasil S. A.-BB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDE e Banco do Nordeste do Brasil S.A.-BNB. Atualmente, o Conselho Deliberativo conta com 31 membros, em virtude do desmembramento de alguns dos Ministérios referidos, da participação de outros e da inclusão do novos instituições. Além dos representantes dos Governadores dos *10* Estados da Região dos *três* membros natos, de *um* representante do Estado-Maior das Forças Armadas-EMFA, de *um* representante do Território Federal de Fernando de Noronha, de *um* representante da Companhia Hidrelétrica do São Francisco-CHESF, dos *três* representantes dos bancos referidos, têm assento no Conselho todos os Ministérios Civis da República, num total de *13,* a saber: Secretaria de Planejamento da Presidência da República; Ministério do Trabalho, Ministério da Indústria e do Comércio, Ministério da Previdência e Assistência Social (desmembrados do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio); Ministério dos Transportes, Ministério das Comunicações, Ministério das Minas e Energia (desmembrados do antigo Ministério da Viação e Obras Públicas e do Ministério da Agricultura, no que toca à transferência de certos órgãos para o Ministério das Minas e Energia); Ministério da Justiça; Ministério da Agrícultura; Ministério da Fazenda; Ministério da Educação e Cultura; Ministério da Saúde; e Ministério das Relações Exteriores. O Ministro do interior, a quem está vinculado a SUDENE, é o Presidente nato do Conselho, funcionando o Superintendente de SUDENE como seu delegado.

Conforme menção anterior, a SUDENE tinha como uma de suas principais finalidades "supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região" (...), além de outras. E no seu conjunto de atribuições (Artigo 7° da Lei n° 3.692/1959), além de poder examinar e encaminhar, com o seu parecer, ao Presidente da República proposições de relevante interesse para a Região, cabia à Superintendência "fiscalizar o emprego dos recursos financeiros destinados especificamente ao desenvolvimento do Nordeste." No tocante à Região, a SUDENE podia também, em articulação com o Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP, sugerir providências legislativas necessárias à criação, adaptação, transformação ou extinção de órgãos.

Todas as intervenções governamentais e privadas praticadas na área eram definidas em Plano Diretor Plurianual, elaborado pela SUDENE, aprovado em primeira instância por seu Conselho Deliberativo e em caráter definitivo pelo Congresso Nacional. Os recursos para sua execução eram também aprovados pelo Poder Legislativo, segundo sistemática adiante detalhada. Vale destacar aqui uma das características de maior alcance legadas à SUDENE, pelo legislador, no tocante à utilização dos recursos financeiros consignados no plano.

A esse respeito estabelecia-se no Parágrafo Único do Artigo 10 da Lei n° 3.692/1959: "os recursos de que trata este artigo, bem como os decorrentes de créditos adicionais destinados à execução do plano diretor, não poderão ser suprimidos, ou reduzidos, em cada exercício financeiro, por ato do Poder Executivo." Com esse dispositivo, procurava-se eliminar a prática comum de aplicar, muitas vezes de forma aleatória, recursos destinados a programas de desenvolvimento, decorrente da circunstância de as dotações orçamentárias serem transferidas aos órgãos executores quase sempre nos finais de exercício. Com esse procedimento, a SUDENE poderia aplicar os recursos aprovados para um determinado ano nos anos seguintes, mediante reprogramação interna aprovada por seu Conselho Deliberativo. Isso significava que os recursos destinados ao desenvolvimento do

Nordeste e consignados no Plano Diretor não caíam em *exercício findo,* como acontecia com os dos demais órgãos federais.

O *pessoal da SUDENE era mobilizado segundo esquema especial de contratação ou de requisição a órgãos do setor público.* Os técnicos requisitados trabalhariam em regime de tempo integral, podendo, nesse caso, receber complementação salarial equivalente a até 100% dos vencimentos originais, mediante aprovação do Presidente da República. O pessoal especializado, de nível superior, seria contratado pela própria SUDENE, de acordo com suas disponibilidades financeiras, e regido pelo sistema da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Os técnicos contratados, neste sentido, não fariam, necessariamente, parte do quadro da Instituição, uma vez que a Entidade só contrataria pessoal próprio, mediante concurso público, para o exercício de atividades administrativas. (Ver a respeito o Artigo 13 do Decreto n° 47.890, de 09.03.1960, que regulamentou a Lei n° 3.692/1959).

As características especiais e extraordinárias da SUDENE eram semelhantes, em muitos sentidos, às conferidas pelo governo italiano à Cassa per il Mezzogiorno. A experiência do Sul da Itália foi, portanto, muito útil à montagem e ao funcionamento da SUDENE, particularmente em termos institucionais. É oportuno, entretanto, ressaltar que a SUDENE foi perdendo, ao longo do tempo, todo o caráter extraordinário com que fora dotada ao ser instituída, de forma que atualmente a Superintendência não dispõe, praticamente, de nenhuma das características especiais acima referidas.

A lei de criação da SUDENE não definiu seu tempo de vida, como ocorreu em relação à “Cassa”. É provável que essa lacuna tenha sido até proposital, dado o clima de dificuldades prevalecentes durante o período de sua concepção e institucionalização. O estabelecimento de data limite nesse período, e em tais condições, poderia trazer para a Instituição restrições incompatíveis com os interesses da Região e com a própria orientação do Presidente da República a respeito do Nordeste. O pensamento do Superintendente Celso Furtado. expresso em conferências pronunciadas para alunos dos cursos de Desenvolvimento

Econômico, promovidos pela Entidade, era de que a SUDENE fora criada, como órgão não permanente, para desempenhar papel de estruturação e promoção do desenvolvimento regional. Nessas condições, seria de se esperar que após 20 anos de atuação da entidade, e organizada a economia da Região, pudessem os Ministérios Setoriais e as instituições locais assumir a gestão do desenvolvimento da área.

7.4 ETAPAS DO PLANO DIRETOR PLURIANUAL

Para orientar as ações governamentais e privadas, relativamente ao desenvolvimento do Nordeste, teria a SUDENE que elaborar Plano Diretor Plurianual, discriminando, pelos diferentes setores, “os empreendimentos e trabalhos destinados ao desenvolvimento específico da região.” (Artigo 8° da Lei n° 3.692/1959). É interessante notar que a Lei n° 3.692/1959 não fazia menção a *Planos Diretores,* mas a etapas do Plano Diretor Plurianual. A SUDENE sequenciaria no tempo as ações extraordinárias relacionadas à Região. A esse respeito, a lei estabelecia sistemática própria para elaborar a programação dessas etapas em relação a períodos, de início, trienais e, posteriormente, quinquenais.

A lei previa também que todos os órgãos federais, com atuação no Nordeste, elaborariam *Planos Anuais de Trabalho,* com a colaboração e a aprovação da SUDENE, de acordo com as diretrizes de cada etapa do Plano Diretor (Parágrafo 19 do Artigo 8° da Lei n° 3.692/59). Esse dispositivo, embora bem concebido e de grande efeito potencial, nunca foi praticado. apesar das tentativas iniciais. Era demasiado abrangente para a mentalidade da época, embora pudesse ter funcionado como adequado instrumento de coordenação regional. Entretanto, o Governo Central, ao que tudo indica, até hoje não pretendeu ou não dispôs de condições para conferí-Io à SUDENE.

O Plano Diretor Plurianual, em suas diferentes etapas, deveria, em princípio, ser elaborado pela SUDENE, com a participação de todas as entidades públicas (estaduais e federais) da Região ou que aí tivessem jurisdição, para apreciação posterior por parte do seu Conselho

Deliberativo. Depois de aprovado pelo Conselho, a quem competia definir as diretrizes da política de desenvolvimento do Nordeste, com base em projeto de sua Secretaria-Executiva – representada pela SUDENE –, o *Projeto de uma etapa do Plano Diretor* era então encaminhado ao Presidente da República. (Art. 13 da Lei n° 3592/1959). Após as análises formais de praxe, o documento, como Projeto de Lei, era remetido pelo Executivo ao Legislativo, onde depois de discutido e emendado era aprovado.

Os recursos de cada etapa do Plano Diretor eram aprovados de forma global pelo Congresso Nacional, embora fossem ali discutidos e aprovados os orçamentos de cada exercício, que representavam a revisão anual das estimativas totais aprovadas anteriormente. Nessas condições, acompanhavam o texto legal correspondente às diferentes etapas do Plano os Anexos Financeiros contendo a discriminação dos recursos destinados aos programas e projetos nele especificados, particularmente os mobilizáveis pela SUDENE.

O Art. 23 do Decreto n° 47.890/1960, já mencionado, estabelecia, entretanto, que "as obras e serviços integrantes do Plano Diretor não incluídas no orçamento da SUDENE" oonstariam "dos orçamentos dos distintos órgãos do governo federal, em cada caso, sob titulo autônomo." Definía, por outro lado, em seu Art. 45, que os orçamentos da União seriam acompanhados, a partir de 1961, de subanexo da SUDENE, discriminando "as dotações destinadas a aplicar os seus recursos próprios." Adotava-se, assim, nesse último caso, procedimento – também praticado na Itália em relação à Cassa per il Mezzogiorno – que permitia ao governo brasileiro, por intermédio da SUDENE, ganhar tempo em matéria de racionalízação administrativa.

As etapas do Plano Diretor Plurianual, na prática do planejamento realizado pela SUDENE, foram, entretanto, conhecidas e denominadas efetivamente de Planos Diretores. Neste sentido, a SUDENE elaborou, segundo a sistemática estabelecida em lei, quatro panos. Os três primeiros, de duração trienal, cobriram os seguintes períodos:

i. 1961-1963 - I Plano Diretor;

ii. 1963-1965 - II Plano Diretor; e

iii. 1966-1968 - III Plano Diretor.

É necessário esclarecer que o *I Plano Diretor* só vigorou em 1962, uma vez que sua aprovação, conforme já mencionado, só se verificou no final do ano de 1961. Desse modo, suas ações não apresentaram o impacto esperado, embora a política nele estabelecida tenha sido preservada no *II Plano,* que lhe deu continuidade.

O *IV Plano Diretor,* preparado em 1968, deveria vigorar por um período de cinco anos (1969-1973). Embora tenha sido aprovado pelo Congresso Nacional, foi substituído em 1972 pelo *Plano de Desenvolvimento do Nordeste,* [62] em virtude de mudanças ocorridas na sistemática do planejamento em escala nacional, iniciadas, por sinal, no decorrer do primeiro ano de vigência do IV Plano Diretor.

Com a edição dos Atos Complementares de n° 43 e 76, mencionada no item 6.2, anterior, foi estabelecido novo esquema de elaboração dos *Planos Nacionais de Desenvolvimento,* modificando-se em conseqüência a orientação anteriormente definida em relação aos *Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste* e aos *Planos de Desenvolvimento da Amazônia.* Com base nos Atos

---

[62] O autor foi responsável pela coordenação dos trabalhos de elaboração desse Plano, que vigorou no período 1972-1974. Na época de sua elaboração (1971), era Diretor da Assessoria Técnica da SUDENE. Posteriormente, na qualidade de Secretário de Planejamento e Operações do Ministério do Interior, coordenou a elaborado dos trabalhos de detalhamento do II PND, a nivel regional e sub-regional, realizados no período 1974-1975, em decorrência do que foram produzidos os seguintes documentos: Programas de Ação do Governo para as Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Programa de Ação do Governo na Área do Desenvolvimento Urbano e Programa de Ação do Governo para o Vale do São Francisco, todos eles com vigência para o período 1975-1979. Esses documentos foram elaborados, respectivamente, pela SUDAM, SUDENE, SUDECO, SUDESUL. Secretaria-Geral do Ministério do Interior – em relação ao Programa da Região Sudeste e ao referente ao desenvolvimento urbano – e Codevasf.

Complementares citados, foi posta em prática "sistemática segundo a qual cada governo" executaria "o último ano do Plano Nacional de Desenvolvimento aprovado anteriormente, com as correções que julgar necessárias, e preparará o seu próprio plano, cuja duração se estenderá até o primeiro ano do mandato presidencial seguinte. [63]

A SUDENE e a SUDAM assumiram, em consequência, a obrigação de prepararem *Planos de Desenvolvimento Regional* para as suas respectivas áreas de atuação, adotando a orientação metodológica e as diretrizes de política econômica definidas em relação ao *Plano Nacional de Desenvolvimento.* Foi no contexto dessa nova orientação que a SUDENE elaborou, em 1971, o *Plano de Desenvolvimento do Nordeste*, para o período 1972-1974, que constitui síntese e maior detalhamento programático de documento preparado também em 1971, com propósitos idênticos, sob o título de *Plano de Desenvolvimento Regional.*

A diferença entre os dois documentos, ambos publicados com tiragem restrita (cerca de 1.000 exemplares) e sob a forma mimeografada, era considerável. O *Plano de Desenvolvimento Regional* continha um diagnóstico razoavelmente amplo do sistema socioeconômico do Nordeste, uma estratégia de desenvolvimento para a Região e um conjunto de programas, cujo detalhamento seguia a mesma linha formal posta em prática nos Planos Diretores. O *Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974),* preparado formalmente em função de orientação emanada do Ministério do Interior e do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, ao contrário, não dispunha da parte referente à análise da economia regional. Não era também acompanhado do texto correspondente ao projeto de lei, como ocorria em relação aos Planos Diretores. Entretanto, na primeira versão desse plano, preparada como documento de trabalho e com tiragem ainda mais reduzida (50 exemplares), a SUDENE incluíra o texto legal, considerado, no momento, importante peça do plano.

[63] BRASIL. Presidência da República. **Metas e bases para a ação de governo**. Brasilia, 1970, p. 3 da apresentação.

A prática demonstrou não haver necessidade de preparar textos legais para os novos planos de desenvolvimento do Nordeste, urna vez que eles não seriam mais encaminhados ao Legislativo para exame e aprovação. A decisão assumida a esse respeito tinha por base os dispositivos constantes dos Atos Complementares de n° 43 e 76, já referidos. Como os planos de desenvolvimento regional integravam o Plano Nacional de Desenvolvimento, embora constituindo capítulo à parte e publicados de forma independente, sendo esse – o PND – apreciado e aprovado pelo Congressso, não havia necessidade de submeter os primeiros – os Planos de Desenvolvimento do Nordeste – ao exame do Legislativo. Se essa prática, considerada fundamental pela comunidade nordestina, fosse empregada, estar-se-iam submetendo matérias idênticas duas vezes a uma mesma instância. A decisão adotada era portanto correta, não apenas em termos técnicos como administrativos, ainda que continue sendo objeto de debates por muitos parlamentares do Nordeste.

A transição que medeia o período correspondente à passagem do *lV Piano Diretor* para o *Plano de Desenvolvimento do Nordeste* foi vencida, nessas condições, com muitas dificuldades. Na realidade, tanto a SUDENE como as demais Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDECO e SUDESUL) não dispunham de informações adequadas a respeito do caminho que deveriam seguir em matéria de elaboração dos *Planos de Desenvolvimento Regional.* Para a SUDENE, em particular, a situação era ainda mais difícil, pois a Instituição e o Nordeste haviam se acostumado a ver as ações governamentais da área consubstancíadas em plano aprovado por lei.

O problema é que nem a SUDENE nem o Nordeste conseguiam ver ou se render às evidências de que os tempos e o ambiente, em matéria de planejamento e administração do desenvolvimento regional, estavam mudando, por decisões que, mais uma vez, fugiam ao controle das lideranças da área. A comunidade nordestina, dessa forma, sem querer ou sem poder aceitar as mudanças, e não dispondo,

ao mesmo tempo, de condições políticas para influenciar diferentemente nas decisões do Governo Central, entrou em compasso de espera.

Em 1972, com a instituição do *Sistema de Planejamento Federal,* surgiu um pouco mais de luz sobre o problema, ainda que insuficiente à sua solução. Com base nas disposições do novo sistema, esperava-se que os planos regionais passassem a ser legitimados por instrumento adequado. Se eles não eram aprovados por lei, em função das razões já apresentadas, que fossem aprovados por decretos ou por portarias ministeriais ou interministeriais.

Entretanto, nenhum desses instrumentos foi utilizado, e os *Planos de Desenvolvimento Regional,* correspondentes à vigência do *ll Plano Nacional de Desenvolvimento,* só foram produzidos e divulgados de forma mais ampla (tiragem de 5.000 exemplares), graças ao empenho do atual Ministro do interior, Maurício Rangel Reis. Esse seu empenho se deve em parte à experiência por ele vivida, como Superintendente-Adjunto do Instituto de Planeíamento da Fundação IPEA, subordinada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, durante a fase de elaboração e o período de execucão do *l Plano Nacional de Desenvolvimento.*

Os procedimentos relativos à execução e ao controle dos Planos Diretores foram também tornados precisos no decreto que regulamentou a lei básica da SUDENE. Além de a Entidade responsabilizar-se pela supervisão e fiscalizado dos recursos destinados à execução dos programas do Plano (Art. 27 do Decreto n° 47.8901960), a Superintendência teria que receber, "até o dia 31 de dezembro, plano detalhado das obras e serviços a iniciar ou prosseguir, no exercício imediato, de forma a que" fosse "possível estabelecer cronogramas de execução das mesmas e dos respectivos dispêndios." (Art. 28 do mesmo decreto.) As instituições envolvidas na execução dos programas do Piano Diretor deveriam, ainda, apresentar semestralmente à SUDENE relatórios detalhados de andamento dos trabalhos, segundo roteiro preparado também pela Superintendência.

Em contrapartida, cumpria à SUDENE encaminhar à Presidência da República Relatório sobre o andamento das obras e serviços constantes dos Planos Diretores, indicando sempre que necessário "recomendações concretas concernentes às reformas administrativas requeridas para adequar os órgãos e entidades federais aos objetivos da política de desenvolvimento da região." (Art. 34 do Decreto n° 47.890/1960). Dispunha assim a Superintendência de adequadas condições para o exercício das funções de coordenação que lhe haviam sido atribuídas em sua lei constitutiva. Embora importantes e vitais, esses instrumentos foram aos poucos perdendo substância. Atualmente, apenas o Banco do Nordeste do Brasil S. A., por se tratar de instituição administrada segundo normas e procedimentos que requerem o cumprimento estrito dos preceitos legais, envia Relatório e Programa Anual de Trabalho à SUDENE, para apreciação e aprovação pelo Conselho Deliberativo da Superintendência. Essa circunstância é ressaltada pela sua excepcionalidade, pois tendo mudado muitos outros aspectos do problema de acompanhamento das ações constantes dos Planos Diretores, em suas diferentes etapas, e dos Planos de Desenvolvimento Regional, que o sucederam, ainda assim o Banco do Nordeste do Brasil continua cumprindo fielmente essa obrigação legal.

8

POLÍTICAS ADOTADAS APÓS A INSTITUIÇÃO DA SUDENE

As ações do Governo Central no Nordeste têm sido muito variáveis, seja pela sua abrangência limitada, seja pela sua descontinuidade. Entretanto, como se viu no item 7.2, anterior, elas foram e continuam sendo concebidas e postas em prática com intensidade e duração que consideram em grande medida os impactos dos efeitos das secas. A única exceção, neste sentido, correspondeu à estratégia proposta pelo GTDN, apenas em parte executada pela SUDENE, como se verá aqui.

Sequenciando as análises apresentadas, em particular as do item 7.2, examinar-se-ão agora os principais elementos das políticas adotadas, a partir da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, destacando-se de 1959 para cá três períodos importantes neste sentido: 1959-1960, 1961-1971 e o período posterior a 1972, no qual estão contidas orientações que irão prevalecer, em linhas gerais, até o final de 1979, quando terminará a vigência do ll Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

8.1 PERÍODO 1959-1960

Nesse período, a economia do Nordeste começou a ser orientada por políticas completamente diferentes das praticadas até então. As ações executadas, embora não tenham seguido um plano de desenvolvimento especifico, como iria ocorrer depois de 1961, seguiram definições e diretrizes, como as estabelecidas pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste-CODENO, sucessor do GTDN, que alicerçaram, inclusive, toda a atuação governamental posterior,

tomando-se por base a estratégia concebida pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Não se pode também dizer que os programas e projetos de tal período tenham seguido critérios relativamente adequados, como os que iriam presidir o detalhamento das futuras etapas do Plano Diretor Plurianual.

A estratégia proposta pelo GTDN, no documento *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste,* ao contrário das orientações anteriores, assentam-se em elementos analiticos sobre a realidade regional fundamentalmente diversos dos utilizados até aquele momento. Como resultado, a concepção apresentada era diferenciada não apenas do ponto de vista setorial como em termos espaciais. Além disso, no seu conjunto, estavam efetivamente explicitadas linhas de ação que poderiam conformar na prática consideráveis mudanças na estrutura econômica da Região.

O Plano de ação apresentado pelo GTDN e incorporado, em sua quase totalidade, ao I Plano Diretor, baseava-se nas seguintes diretrizes:

i. Intensificação dos investimentos industriais, visando a criar no Nordeste um *centro autônomo de expansão manufatureira;*

ii. Transformação da economía agricola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;

iii. Transformação progessiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e

iv. Deslocamento da fronteira agricola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes

populacionais criados pela organização da economía da faixa semi-árida". (BRASIL. Conselho do Desenvolvimento. Recife, SUDENE, 1967: 14.)

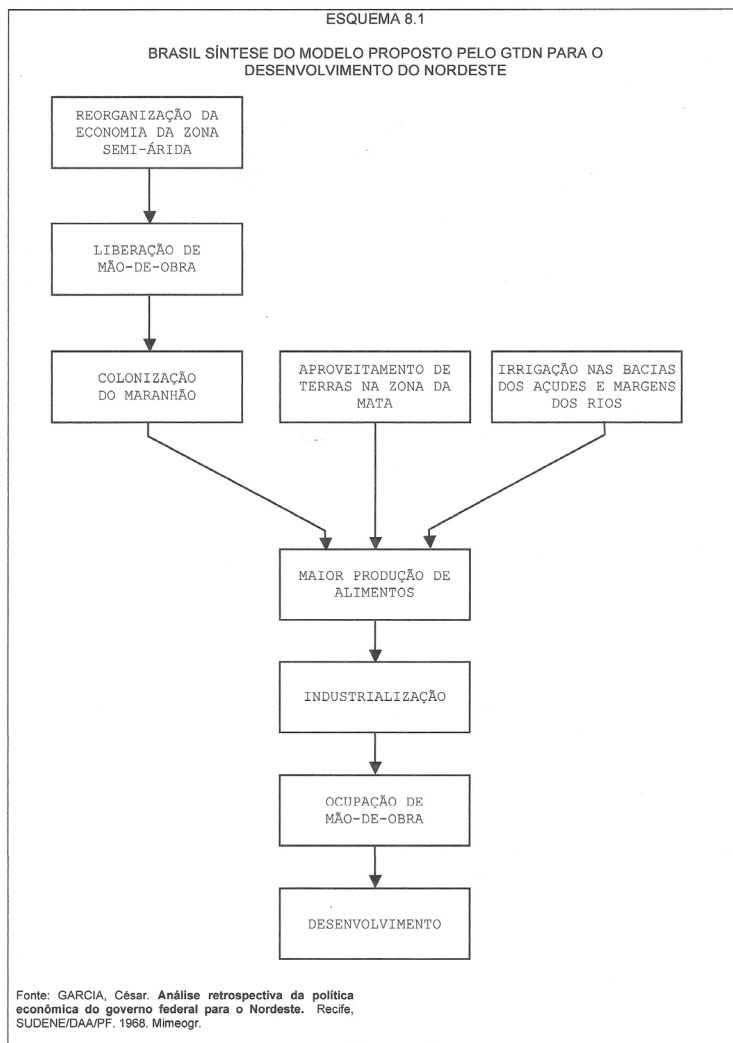
A estratégia do GTDN, com suas variantes setoriais e espaciais, pode ser visualizada através da síntese constante do Esquema 8.1, adiante.

8.2 PERÍODO 1961-1971

Para esse período foram elaborados e executados quatro Planos Diretores, subordinando-se os resultados dos esforços de planejamento e de execução às variações e mudanças por que passaram a SUDENE, as entidades da administração ordinária federal e as instituições dos governos dos Estados da Região. Os trabalhos do início do período, dadas as alterações implícitas nas estratégias dos *Planos Diretores,* representaram a fase de dinamismo e ascensão da Superintendência. Seu perfil. Entretanto, começou a perder nitidez, no contexto de sua concepção original, a partir do início do segundo quartel desse decênio, como se verá ao longo deste item e, em particular, no curso da análise do item 9, adiante.

8.2.1 I Plano Diretor

As diferentes etapas do Plano Diretor contemplaram, com maior ou menor ênfase, na medida das possibilidades oferecidas pelas condições políticas correspondentes a esses momentos de atuação, as diretrizes do GTDN. O tratamento analítico dos problemas regionais bem como as formas extraordinárias de intervenção governamental foram sendo detalhados e aprofundados gradativamente. em cada uma das etapas do Plano. Deve-se, contudo, salientar que o *l Plano Diretor,* elaborado no auge das motivações que presidiram os esforços de renovação regional, equivalem, em termos de conteúdo e de forma, ao mais completo dos quatro Planos Diretores.

Fonte: GARCIA, César. **Análise retrospectiva da política econômica do governo federal para o Nordeste.** Recife, SUDENE/DAA/PF. 1968. Mimeogr.

O I Plano Diretor – aprovado pela Lei n° 3.995, de 14.12.1961 – trienal no projeto, mas apenas anual na prática, propunha como fundamental ao desenvolvimento do Nordeste a seguinte estratégia: [64]

[64] Uma revisão dessas questões foi produzida em 1971, no contexto da elaboração de documento sobre **A Experiência de Planejamento da SUDENE.** Esse documento, iniciado em 1971, sob a coordenação do autor, na época Diretor da Assessoria Técnica da SUDENE, foi produzido pelos técnicos Luís Fernando Correia de Araújo, Luiz Eduardo

i. Reestruturar a economia rural, visando um aproveitamento mais racional dos recursos de terra na zona úmida, um aproveitamento profundo das possibilidades de irrigação, além da criação na caatinga de uma economia resistente aos efeitos das secas;

ii. Colonizar ou povoar terras subutilizadas, na zona úmida, no Maranhão e Sul da Bahia orientando os movimentos de população;

iii. Consolidar o parque manufatureíro da Região, implantando indústrias de base com força germinativa;

iv. Modemizar as indústras tradicionais e desenvolver atividades artesanais;

v. Melhorar as condições de abastecimento através de política de preços e da criação de reservas de alimentos para utilização em caso de seca;

vi. Promover um melhor aproveitamento dos recursos de água; e

vii. Criar infraestrutura e melhorar as condições sanitárias, promovendo a efetivação de investimentos em transportes, energia e saneamento.

As repercussões do l Plano Diretor não podiam ser imediatas, uma vez que as medidas ali propostas foram executadas, apenas

---

de Magalhães, Carlos Luiz de Miranda, Tania Bacelar e Edmilson carvalho. Por problemas de ordem administrativa, não foi editado, e sua versão final não chegou a ser concluída. O texto posto am circulação, em versão preliminar e sujeita a revisão, não corresponde ao trabalho integral do grupo. Posteriormente, o texto foi utilizado como base para a elaboração de documento apresentado pela SUDENE no *Seminário sobre Desenvolvimento Regional,* realizado em Brasilia, no período de 17 a 19 de outubro de 1972, entre o Brasil e a Comunidade Econômica Europeia, sob o patrocínio do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Cf. BRASlL. SUDENE. Assessoria Técnica. **A experiência de planejamento da SUDENE.** Recife, 1972. Mimeogr.

parcialmente, no correr do exercício de 1962. Entretanto, elas tiveram prosseguimento na etapa seguinte, ao entrar em vigor, no ano de 1963, o ll Plano Diretor.

8.2.2 ll Plano Diretor

Esse plano, com vigência no período 1963-1965, foi aprovado pela Lei n° 4.239. de 22.06.1963, incorporando em grande parte as diretrizes estabelecidas no primeiro. A ação do poder público na Região durante o triênio orientar-se-ia de acordo com os seguintes objetivos estratégicos: [65]

i. Modificação progressiva da estrutura agrária, visando o aproveitamento intensivo das terras úmidas na proximidade dos principais centros urbanos, a diversificação das culturas em benefício da produção de alimentos e a redução da importância relativa das grandes plantações de cana, como fonte de emprego, graças à elevação dos rendimentos e à concentração da área dessa cultura, permitindo a multiplicação de unidades familiares e de cooperativas;

ii. Incorporação à economia do Nordeste, mediante programas de povoamento, das terras úmidas ainda não ocupadas, a fim de ampliar as bases da agricultura regional e absorver excedentes de mão-de-obra da zona semiárida;

iii. Transformação da atual economia da zona semiárida, adaptando-a ao meio para que seja mais resistente às secas e aumente sua produtividade; e

iv. Absorção dos grandes excedentes de mão-de-obra existentes nas zonas urbanas, pela criação de formas permanentes de emprego em indústrias e serviços correlatos, capazes de tornar mais

---

[65] BRASIL. SUDENE. **II plano diretor de desenvolvimento do Nordeste: 1963-1965.** 2ª ed. Recife. 1966: 17.

variada a estrutura econômica, elevar a produtividade média e criar classe empresarial apta para liberar o desenvolvimento.

Para alcançar tais objetivos, estritamente qualitativos, pretendia o Governo Central, por intermédio da SUDENE, orientar suas ações na Região em direções que requeriam a criação de uma moderna infraestrutura de serviços de transportes e energia elétrica; a realização da levantamentos intensivos e sistemáticos dos recursos naturais da área e adaptação de tecnologia com vistas ao aproveitamento mais econômico desses recursos; a promoção da iniciativa privada através da ação coordenada de estímulos de tipo financeiro, fiscal e de assistência técnica; o aperfeiçoamento progressivo do fator humano pela eliminação da barreira do analfabetismo e ampliação da oferta de pessoal técnico; e a melhoria das condições básicas de vida, pela criação de serviços públicos adequados e barateamento da habitação popular. (Brasil. Sudene. II Plano Diretor, 1966:18-19.)

Embora insistindo na modificação e melhoria da estrutura econômica de zonas como a Litoral-Mata (domínio da monocultura da cana-de-açúcar) e a Semiárida (cenário das secas características da Região), o ll Plano Diretor não pôde deixar de funcionar na prática como forte instrumento de ampliação da infraestrutura do Nordeste, pela própria facilidade implícita à realização de tarefas dessa natureza. Um dos méritos mais importantes desse plano correspondeu, entretanto, à definitiva institucionalização do sistema de incentivos fiscais, até hoie um dos mais importantes instrumentos de política econômica criado no Brasil para a promoção do desenvolvimento regional.

8.2.3 lll Plano Diretor

O lll Plano Diretor (1966-1968) difere qualitativamente dos que o antecederam. Isto por conta, de um lado, da ênfase mais explícita conferida à formação, conservação e utilização dos recursos humanos da Região e, de outro, pelo fortalecimento que procurou imprimir ao reaparelhamento das instituições encarregadas da execução dos programas nele contemplados. Além disso, destacou de forma especial

um dos aspectos mais relevantes do problema do planejamento do desenvolvimento regional.

Saliente-se sobre o assunto que "a experiência da SUDENE confirma que o desenvolvimento das regiões reforça e alarga as possibilidades de desenvolvimento dos países como um todo e, assim sendo, é válido afirmar que o planejamento regional é condição da maior eficácia no planejamento nacional. Mas, concomitantemente, tal experiência sugere que qualquer medida no sentido de integrar o planejamento regional no planejamento nacional somente é válida quando se consideram, especificamente, os problemas regionais e não se procura transferir a decisão sobre os mesmos a entidades alheias à região. [66] Essa colocação, de grande valor conceitual e operativo, conforme menções anteriores, vem perdendo com o passar do tempo a massa crítica adquirida nos anos iniciais de atuação da SUDENE. Do ponto de vista formal, o lll Plano Diretor, aprovado pela Lei n° 4.869, de 01.12.1965, não apresentou grandes modificações em relação aos dois anteriores, **v. g.,** em termos de uma maior explicitação quantitativa dos seus objetivos e metas, embora não lhe faltasse, como nos demais, o detalhamento sintético – descritivo e financeiro – dos programas e projetos. Os objetivos globais desse plano estavam expressos pela necessidade de:

i. Aumentar a renda per capita do Nordeste a um ritmo suficiente para diminuir a desigualdade atual em relação ao Centrosul, estabelecendo-se a taxa cumulativa média anual de 7% para o crescimento do produto interno da Região;

ii. Promover a integração espacial e setorial da economia nordestina, buscando dar-lhe complementaridade, evitar distorções locais de crescimento e íntegrá-la, cada vez mais, na economia brasileira;

[66] BRASIL. SUDENE. **III plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste: 1966-1968**. 2ª ed. Recife, 1966: 13-14.

iii. Criar novas oportunidades de emprego, afim de absorver o crescimento da população ativa e diminuir o déficit existente e modificar a estrutura atual do emprego em tavor dos setores secundário e terciário da atividade econômica;

iv. Elevar a taxa de crescimento da produção primária (inclusive mineração) no sentido de aumentar a oferta *per capita* de alimentos; ampliar, no setor agrícola, a capacidade do consumo de produtos industriais; e expandir a oferta de matérias-primas; e

v. Alargar as possibilidades de acesso aos benefícios do desenvolvimento, no sentido de propiciar a todos um mínimo de oportunidades de realização pessoal e ensejar melhores condições de mobilidade social. (Brasil. Sudene. III Plano Diretor, 1966: 14.)

Esses objetivos, definidos numa busca lógica de melhores condições para a população regional, deveriam ser alcançados atraves da adoção de linhas de ação que, em primeiro lugar, elegiam como prioritários vários dos programas e projetos em curso desde o l Plano Diretor. Num segundo momento da execução da estratégia do III Plano Diretor, o governo procuraria, por intermédio da SUDENE, superar alguns dos obstáculos básicos anteriormente identificados, notadamente os relacionados à ineficácia dos instrumentos disponíveis. Em terceiro lugar, tratar-se-ia de identificar novos fatores dinâmicos que, convenientemente aproveitados, assegurassem “um crescimento mais rápido da economia do Nordeste” e lhe possibilitasse “maior autonomia em relação aos centros de decisão situados fora do sistema.” (Brasil. Sudene. III Plano Diretor, 1966: 56-57.)

8.2.4 lV Plano Diretor

As condições institucionais existentes na época de elaboração e aprovação do IV Plano Diretor (1969-1973) eram razoavelmente distintas das até então prevaleoentaes. Em primeiro lugar, a SUDENE não se subordinava mais à Presidência da República, característica que perdera em 1964, com a criação do Ministério Extraordinário para a

Coordenação dos Organismos Regionais-MECOR, mas ao Ministério do Interior-Minter. E o Minter assumira, ao ser instituído em 1967, com a reforma administrativa do Pais, legitimada pelo Decreto-Lei n° 200, de 25.02.1967, ao lado das responsabilidades relativas ao desenvolvimento regional, novas e importantes funções. lncorporaram-se, em conseqüência, ao Mlnter, além das Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDENE, SUDECO e SUDESUL), o Banco Nacional da Habitação (BNH) e outras institui'ões. Nessas condições, a SUDENE não tinha como receber o tratamento especial e extraordinário que lhe fora concedido no início, embora o Nordeste continuasse a requerer cuidados talvez até mais especiais.

Em segundo lugar, a administração pública brasileira contava então com um órgão central de planejamento – o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral –, que começava a preparar, de acordo com certa sistemática, os *Planos Nacionais de Desenvolvimento,* como se viu no item 6.1, anterior. Não havia, ainda, é certo, um adequado sistema de planejamento, em escala nacional, envolvendo todos os órgãos e instituições ligadas ao processo de planejamento. Entretanto, o lV Plano Diretor, diante das novas realidades a que a SUDENE tinha que se render, foi elaborado, como seria lógico e natural que ocorresse, levando em consideração as diretrizes do Governo Central, estabelecidas no Programa Estratégico de Desenvolvimento-PED. O PED, além de trienal (cobria o período 1968-1970), entrara em vigor um ano antes da vigência inicial do IV Plano Diretor. Essas pequenas diferenças funcionaram, sem dúvida, para que os dois planos deixassem de apresentar a compatibilização desejada entre os interesses regionais e os obietivos nacionais.

Embora fossem distintas as condições, o IV Plano Diretor, aprovado pela Lei n° 5.508, de 11.10.1968, foi elaborado com propósitos em muitos sentidos aproximados dos que presidiram a formulação dos três primeiros planos. A economia regional, no período de vigência

desse plano seria orientada de forma a poder alcançar os dois seguintes objetivos: [67]

i. Obtenção de um ritmo de crescimento da economia que possibilite a continuidade do processo, a redução das disparidades inter-regionais e que tenha, como característica principal, um maior grau de independência daquelas variáveis cujo comportamento escape aos centros de decisão do sistema econômico regional; e

ii. Melhoria do nível de vida da população, sobretudo das camadas de mais baixa renda, pela maior oferta de serviços de natureza social e pela incorporação de populações marginais ao processo de produção.

As linhas de ação consequentes se assemelhavam em certa medida às estabelecidas nos planos anteriores, uma vez que se procurava realizar transformações dirigidas para o aumento da eficiência do sistema econômico regional; incorporar ao processo produtivo contingentes populacionais desempregados e subempregados; e executar programas de natureza social voltados "para a melhoria das condições de saúde, educação e habitação." (Brasil. Sudene. IV Plano Diretor, 1968: 18.)

Embora o plano fosse pouco detalhado em matéria instrumental, registrava em sua parte analítica e descritiva, pelo menos a preocupação de explicitar alguns dos instrumentos mais importantes com que o governo esperava implementar a programação quinquenal definida, **v. g.,** o planejamento e a coordenação, os recursos orçamentários e os incentivos fiscais e financeiros concedidos ao setor privado. É bem verdade que do ponto de vista formal, não seria de todo necessário salientar o conjunto de instrumentos disponíveis no corpo do plano, pela simples razão de se tratar de documento aprovado, como os três anteriores, por lei. E as leis que aprovaram as quatro etapas dos

[67] BRASIL. SUDENE. **IV plano diretor do desenvolvimento econômico e social: 1969-1973.** 1ª ed. Recife, 1968: 17.

Planos Diretores Plurianuais do Nordeste foram sempre bem explícitas em matéria de definição dos instrumentos disponíveis.

O IV Plano Diretor apresentava, ainda, em relação aos que o antecederam, notável preocupação com os aspectos de coordenação das instituições federais com atuação no Nordeste, particularmente com as vinculadas ao Ministério do Interior. Punha também em destaque, embora sem nenhum efeito prático, medidas de "democratização das empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais e financeiros do 34/18, por meio da participação dos operários" (...) nos lucros das empresas, assim como o encaminhamento de soluções para o problema da estrutura agrária, de resultados concretos também inexpressivos. (Brasil. Sudene. IV Plano Diretor, 1968: 19.)

8.3 PERÍODO POSTERIOR A 1972

O IV Piano Diretor foi o último a ser aprovado por lei. Os dois documentos que o seguiram, elaborados com a intenção semelhante de definir e detalhar estratégias e programas capazes de contribuir para o soerguimento da economia nordestina, conforme mencionado anteriormente, não foram aprovados por lei ou por qualquer outro instrumento (decreto ou portaria – ministerial ou interministerial). A formulação dos documentos concebidos para esse período, como se verá a seguir, teve lugar de acordo com sistemática completamente distinta, alinhando-se a esquema cuja tônica predominante foi a centralização, no âmbito nacional, das decisões relativas ao desenvolvimento da Região.

8.3.1 Plano de Desenvolvimento do Nordeste

A quarta etapa do Plano Diretor encontrava-se em curso de execução quando, em 1971, a SUDENE foi instada, por força de dispositivos legais então em vigor, como os Atos Complementares de n° 43 e 76, a preparar novo Plano de Desenvolvimento para a Região, compreendendo o período 1972-1974. Sequenciava-se assim, na prática, o

detalhamento do *I Plano Nacional de Desenvolvimento,* no tocante ao Nordeste, que cobria idêntico período.

Com o **Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974),** além de se seguir, em grande parte, as linhas dos quatro Planos Diretores, procurou-se, mais uma vez, detalhar e consolidar, num único documento, a programação do governo federal para a Região, os programas dos governos dos diferentes Estados da área e a quase totalidade dos principais programas e projetos a cargo da iniciativa privada. Salientou-se na ocasião que essa era uma das características que distinguiam esse plano dos que o haviam antecedido. Entretanto, é conveniente não esquecer que intenção semelhante fora pretendida nos planos anteriores. No IV Plano Diretor, por exemplo, explicitava-se essa circunstância como uma das novidades básicas do plano.

No fundo, essa busca pela unidade programática e administrativa das interferências governamentais na Região constituiu e constitui uma das preocupações básicas que remontam à própria origem e natureza de ser da SUDENE. Desafortunadamente, ela nunca foi compreendida e tão pouco formalmente aceita, mesmo quando a instituição dispunha de adequados instrumentos legais. Essa constatação, para ser entendida, requer mais reflexão por parte de todos os que viveram a experiência de desenvolvimento regional iniciada pela SUDENE, assim como por aqueles que de uma forma ou de outra decidiram e continuam decidindo sobre os destinos da Região e da Entidade criada para promover o seu desenvolvimento. Do contrário, essa constatação corre o risco de ser debitada na conta do *saudosismo sudeneano,* com que têm rotulado muitos dos estudos realizados a respeito do novo estilo de trabalho iniciado no Nordeste depois da instituição da SUDENE.

Essas equivalências e insistências sobre aspectos muitas vezes semelhantes dos problemas regionais, constantes dos quatro Planos Diretores e do documento que os seguiu, resultaram da necessidade constatada, a nível regional e até mesmo nacional, de fortalecer áreas ou setores cujos problemas exigiam tratamento mais intensivo. O

Plano de Desenvolvimento elaborado para o período 1972-1974 tinha como objetivos: [68]

i. Incorporar o Nordeste no processo de desenvolvimento: Objetivo-Síntese; [69]

ii. Criar no Nordeste um pólo nacional de desenvolvimento pela construção de um sistema econômico moderno;

iii. Criar condições para que, a médio prazo, o Nordeste passe a crescer a uma taxa em torno de 10% ao ano, única forma de garantir a eliminação das disparidades de desenvolvimento com relação ao Centro-Sul;

iv. Assegurar, ao longo do processo de evolução econômica, uma crescente melhoria dos níveis de vida da população nordestina.

A metodologia empregada pela SUDENE, quando da elaboração desse Plano era, em quase tudo, assemelhada às que haviam sido adotadas antes, não apenas no que dizia respeito à concepção objetiva e estratégica do Plano, como nos seus aspectos formais. O *Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974)* deveria ser implementado segundo estratégia pautada por linhas de ação como as seguintes: [70]

i. Intensificação dos investimentos industriais visando a criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;

ii. Reestruturação da economia agrícola da Região;

---

[68] SUDENE. **Plano de desenvolvimento do Nordeste: 1972-74.** Recife, 1971: 14.

[69] Essa expressão fora cunhada antes pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, quando da elaboração do *Documento Metas e Bases para a Ação de Governo.* Ver a propósito: BRASIL. Presidência da República. **Metas e bases para a ação de Governo.** Brasília, 1970: 15.

[70] SUDENE. Plano de desenvolvimento do Nordeste: 1972-74. Recife, 1971: 18.

iii. Ampliação da oferta e utilização mais intensiva dos recursos naturais disponíveis; e

iv. Dinamização das atividades relacionadas com o desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

É fácil verificar que a estratégia então proposta seguia muito de perto os esquemas de atuação iá tentados insistentemente nos planos passados. Uma das inovações efetivas desse plano correspondia à ênfase concedida ao desenvolvimento de atividades vinculadas ao domínio da ciência e da tecnologia, salientada, por sinal, não somente pela sua importância para a Região como pela prioridade conferida a esse campo, pelo governo federal no *l Plano Nacional de Dcsenvolvmento.* Ressalte-se, além disso, que o Plano de Desenvolvimento do Nordeste, por ter sido elaborado em articulação com os responsáveis pola formulação do l PND, **v. g.,** a Fundação IPEA, incorporara ainda ao seu esquema estratégico e ao elenco de projetos prioritários nele contidos muitas outras proposições definidas em função das diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento. Adotava, assim, em termos de inter-relacionamento programático, os propósitos estabelecidos no Ato Complementar n° 43 e os obietivos do Sistema de Planejamento Federal – mais tarde definidos.

8.3.2 ll PND – Programa de Ação do Governo para o Nordeste

A política de desenvolvimento do Nordeste, a vigorar no período 1975-1979, em horizonte portanto correspondente ao do ll Plano Nacional de Desenvolvimento, mais uma vez difere muito pouco das que haviam sido definidas anteriormente. É diversa, entretanto, no que diz respeito aos aspectos formais do documento-plano elaborado para esse período, assim como no que toca à explicitação de certas ações programáticas, que instítucíonalizam a fase correspondente à implementação dos chamados Programas Especiais, que serão examinados no item 9.3, adiante. Além disso, as tarefas relacionadas à programação desse período realizaram-se de modo bem mais articulado com os

órgãos central e *setorial* do Sistema de Planejamento Federal, representados, respectivamente, pelas Secretarias-Gerais da Secretaria de Planejamento da Presidência da República-SEPLAN e do Ministério do interior, o que não deixou de significar um certo progresso em matéria de planeiamento.

Para o período 1975-1979, a SUDENE não elaborou, em sentido amplo, um plano de desenvolvimento regional, como fizera várias vezes no passado. Em seu lugar, a Entidade preparou, como detalhe do Il PND, o *Programa de Ação do Governo para o Nordeste,* no qual foram definidos como objetivos da política de desenvolvimento para a Região: [71]

i. Promover a integração do Nordeste ao processo de desenvolvimento do País;

ii. Reduzir as disparidades inter-regionais de renda; e

iii. Assegurar, ao longo do processo de evolução econômica, crescente melhoria da qualidade de vida da população do Nordeste.

Esse programa, embora volitivo, em muitos sentidos, como os demais planos regionais – por definir objetivos justos, mas nem sempre compatíveis com a realidade política –, apresenta, ao mesmo tempo, caráter conceitual que o distingue razoavelmente dos anteriores. Ao estabelecer a redução das desigualdades inter-regionais de renda como um dos objetivos básicos desse programa, a SUDENE se esforçou por defini-lo sobre uma base empírica mais sólida e em função de perspectiva mais realista a respeito das formas de reduzir as desigualdades existentes. Em relação ao primeiro ponto, a SUDENE utilizou informações sobre contas regionais, anteriormente escassas e inadequadas aos propósitos do planejamento, que ela própria gerara

---

[71] SUDENE. **II plano nacional de desenvolvimento: programa de ação do governo para o Nordeste**. Recife, 1975: 111.

às custas de muito trabalho. No segundo caso, a Entidade compreendeu que além da necessidade de obter altas taxas de crescimento para o produto regional, constituía requerimento indispensável à melhoria do desempenho do sistema econômico nordestino aumentar a participação do PIB regional no PIB nacional. Dando seqüência a essas preocupações racionais e práticas, a SUDENE estabeleceu, como meta para o Nordeste, recuperar até 1979 a participação do PIB regional no PIB nacional, aos níveis de 1968, ou seja, 15,4%, fazendo-se necessário que:

i. O PIB do Nordeste cresça à taxa entre 12% e 13%, no mesmo período, admitindo-se que o Produto Nacional evolua à taxa entre 9,5% e 10,5% a.a.;

ii. A relação marginal produto-capital, atual, estimada em 0,29, passe para um valor entre 0,35 e 0,40; e

iii. O coeficiente de investimento atual, de 0,23, passe para uma magnitude entre 0,31 e 0,35. [72]

Uma das vantagens essenciais da utilização de esquema quantitativo na elaboração desse programa regional, ainda que simplificado, refletiu-se na possibilidade de definir com certa precisão o montante de investimentos necessários ao alcance das metas estabelecidas, no tocante ao crescimento do produto e à melhoria de sua posição, relativamente ao PIB nacional. Adicionalmente, houve outra vantagem importante, implícita a qualquer processo de planejamento. É que ao se definirem objetivos ou metas, sempre que possível em bases quantitativas, é mais fácil avaliar os resultados do que se programa, podendo-se, com o tempo, modificar conseqüentemente – se assim for necessário – as direções do processo. Essa evidência, meridianamente clara, não tem sido, desafortunadamente, empregada nos

[72] SUDENE. **II plano nacional de desenvolvimento: programa de ação do governo para o Nordeste.** Recife, 1975: 112.

trabalhos de acompanhamento e avaliação da maioria dos programas de desenvolvimento regional em curso no País.

Não se deve pretender que a formulação mais precisa – e portanto quantitativa – dos objetivos e metas de um plano, por si só, constitua garantia para o seu alcance, pois a variável política apresenta peso considerável. Contudo, a sua consideração é importante, até mesmo para facilitar sua aceitação política, além das vantagens relativas aos trabalhos de acompanhamento e avaliação.

Esses aspectos do problema da imprecisão de objetivos e metas, visíveis nos planos de desenvolvimento do Nordeste, têm sido registrados por alguns especialistas. (Albuquerque & Cavalcanti, 1976: 73-81.) Entretanto, os registros realizados a esse respeito não conseguem ultrapassar a fronteira de requerimentos em certa medida ortodoxos, no tocante aos aspectos formais do planejamento regional. Esquece-se, muitas vezes, que essas imprecisões são resultantes da fraca base estatística existente, a nível regional, e das características pioneiras da fase de planejamento vivida, no caso, pela SUDENE. De resto, a inobservância de princípios ortodoxos do planeiamento não constitui privilégio apenas do Nordeste e da SUDENE, uma vez que ela é bem visível nos próprios Planos Nacionais de Desenvolvimento.

O Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975-1979), seguindo a metodologia tradicionalmente adotada pela SUDENE na elaboração dos Planos Diretores, complementa-se com a definição de diretrizes setoriais e espaciais, que refletem não apenas os objetivos referidos, como linhas de ação já esboçadas nos planos precedentes. Neste sentido, o governo federal considerou, por intermédio da SUDENE, como diretrizes estratégicas do programa: [17]:

i. Intensificação do aproveitamento dos recursos e potencialidades peculiares ao Nordeste, explorando-se, paralelamente, as possibilidades abertas por vantagens comparativas propiciadas pelo comércio inter-regional;

ii. Reorganização da economia agrícola do Nordeste, que será promovida a partir da execução de amplos programas de reforma da estrutura agrária e de colonização;

iii. Implantação de grandes indústrias de base que beneficiem matérias-primas regionais e a ampliação das indústrias de evidentes vantagens locacionais, com destaque para as indústrias têxteis, as indústrias de produtos elétricos e eletrônicos, as indústrias de confecções etc;

iv. A ampliação do emprego, a expansão do ensino, a melhoria da repartição dos investimentos e a atenuação dos desníveis intersetoriais de renda;

v. Melhoria e correção do meio ambiente, com ênfase na proteção das áreas urbanas;

vi. Descentralízação do processo de desenvolvimento, de forma a assegurar a ampliação do mercado interno e a alcançar a sua autossustentação;

vii. Complementação dos equipamentos funcionais urbanos em sub-regiões selecionadas, uma vez que se consideram os núcleos urbanos como guardando estreita relação com as áreas produtivas em que estão inseridos; e

viii. Articulação de sub-regiões de intervenção com as circundantes, de sorte a prever-se a propagação dos efeitos dos investimentos e a sequência, em termos de tempo, do atendimento a outras áreas.

Na elaboração do Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975-1979), a SUDENE manteve o mesmo propósito de compatibilizar e consolidar em documento único a programação de todos os organismos federais, com atuação na área, dos governos dos Estados e dos principais investimentos privados. Embora sem dispor das condições

práticas para exercer a coordenação de tais investimentos, de acordo corn as proposições programáticas, valeu o esforço realizado, na medida em que a apropriação de tais informações são úteis ao trabalho de acompanhamento e avaliação das medidas propostas para a Região nesse período.

8.4 RECURSOS PREVISTOS NOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

A identificação dos recursos previstos nos distintos planos de desenvolvimento do Nordeste, em função de sua destinação setorial, não constitui tarefa difícil. A Tabela 8.1 fornece uma idéia aproximada dos recursos programados como necessários à execução dos programas e projetos constantes de cada um dos planos referidos, destacados de acordo com os setores e áreas objeto da atenção governamental. Examinando-a, verifica-se a ênfase concedida aos trabalhos de infraestrutura, particularmente nos Planos Diretores. Constata-se, ao mesmo tempo, que os recursos previstos para os setores produtivos somente alcançam maiores valores nos períodos correspondentes ao *Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974)* e ao *Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975-1979).*

TABELA 8.1

BRASIL. NORDESTE. COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS PREVISTOS NOS DIFERENTES PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO (A PREÇOS CONSTANTES, REFERENTES AO ANO DE VIGÊNCIA INICIAL DE CADA PLANO) (CR$ 1.000,00)

Setores e Áreas de Aplicação	I Plano Diretor (1961-1962)		II Plano Diretor (1963-1965)		III Plano Diretor (1966-1968)		IV Plano Diretor (1969-1971)		Plano de Desenvolvimento do NE (1972-1974)		Programa de Ação (1975-1979)	
	N° Absoluto	%	N° Absoluto	%	N° Absoluto	%	N° Absoluto	%	N° Absoluto	%	N° Absoluto	%
1. Infraestrutura	3.600,5	61,5	101.109,0	49,4	262.880,0	35,4	233.966,0	35,1	5.015.735,0	19,0	18.405.400,0	8,8
1.1 Transportes	**1.500,0**	**25,6**	**36.600,0**	**17,9**	**120.360,0**	**16,2**	**112.700,0**	**16,9**	**2.109.590,0**	**8,0**	**11.281.800,0**	**5,4**
1.2 Energia	**2.105,5**	**35,9**	**64.509,0**	**31,6**	**142.500,0**	**19,2**	**121.266,0**	**18,2**	**2.906.146,0**	**11,0**	**7.123.600,0**	**3,4**
1.3 Comunicações [1]	**...**	**...**	**...**	**...**	**...**	**...**	**...**	**...**	**...**	**...**	**...**	**...**
2. Agricultura e Abastecimento	993,3	17,0	33.001,0	16,1	119.100,0	16,1	125.755,0	18,9	6.533.389,0	24,7	5.671.800,0	2,7
3. Ind. Com. e Turismo	79,6	1,4	5.858,0	2,9	37.850,0	5,1	38.940,0	5,8	10.601.869,0	40,1	62.114.000,0	29,7
4. Recursos Naturais	410,0	7,0	18.573,0	9,1	72.100,0	9,7	65.050,0	9,8	157.070,0	0,6	518.600,0	0,2
5. Recursos Humanos	60,0	1,0	11.177,0	5,5	99.405,0	13,4	54.697,0	8,2	2.170.296,0	8,2	40.019.300,0	19,2
6. Saneamento Básico	710,0	12,1	33.995,0	16,6	110.710,0	14,9	76.810,0	11,5	1.943.101,0	7,4	1.630.000,0	0,8
7. Apoio Desenv. Urbano [2]	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	19.971.000,0	9,5
8. Ref. Admin. Pública NE [3]	-	-	882,0	0,4	39.500,0	5,4	71.740,0	10,7	11.819,0	-	-	-
9. Integração Social [4]	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	45.000.000,0	21,6
10. Programas Especiais [5]	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.558.000,0	7,5
Total [6]	5.853,7	100,0	204.595,0	100,0	741.525,0	100,0	666.978,0	100,0	26.433.279,0	100,0	208.888.100,0	[7] 100,0

Fonte dos Dados Básicos: (i) Brasil. Sudene. Assessoria Técnica. **A experiência de planejamento da SUDENE.** Op. cit., p. 47; e (ii) Brasil. Sudene. **II Plano Nacional de Desenvolvimento: programa de ação do governo para o Nordeste.** Op. cit., p. 167-171.

Notas:

[1] Não há indicação de recursos em nenhum dos planos a esse respeito, nem foi possível apropriá-los.

[2] Os recursos discriminados com esse fim só aparecem no Programa de Ação (1975-1979), ainda assim eles correspondem a simples estimativas.

[3] Inclui parcelas destinadas à administração direta da SUDENE, no que se refere ao III e ao IV Planos Diretores.

[4] Corresponde a recursos destinados aos programas habitacionais do BNH e a programas de previdência social. Sua discriminação específica aparece somente no último plano.

[5] Os Programas Especiais surgem somente no Programa de Ação (1975-1979). Os recursos aqui indicados destinam-se aos seguintes programas: POLONORDESTE, irrigação, colonização e reforma agrária, desenvolvimento integrado em áreas prioritárias para a pecuária, agroindústria, agroindústria açucareira, transformação e fortalecimento da economia da Zona Semiárida(Projeto Sertanejo) e Trópico Semiárido.

[6] Os recursos totais previstos para cada um dos planos sofreram consideráveis variações no curso de sua execução, por conta de reprogramações e da criação mesmo de novos programas, como ocorreu em particular com os dois últimos.

[7] A organização do Programa de Ação (1975-1979), em termos financeiros, diferiu muito da relativa aos planos anteriores, impedindo assim comparações mais apropriadas com aqueles documentos. Por isso, caiu tão acentuadamente a participação dos recursos destinados à agricultura, uma vez que há investimentos nesse sentido no item Programas Especiais.

A insistência da SUDENE em propor objetivas diretrizes estratégicas, até certo ponto semelhantes e dirigidas para alvos mais ou menos correspondentes, no correr dos diferentes planos de desenvolvimento regional, apresenta lógica justificativa prática. Na medida em que os recursos propostos nos planos – aprovados por lei, como ocorreu em relação aos quatro Planos Diretores – não se transformavam em disponibilidades financeiras efetivas, era justo, ao elaborar cada novo plano, que a SUDENE voltasse a propor programas muitas vezes já considerados nos planos anteriores. Resultou, portanto, dessas dificuldades na obtenção dos recursos programados a aparente repetição de muitos dos objetivos e linhas de ação definidos nesses planos. Como os problemas mais graves não tiveram soluções práticas devidamente encaminhadas, os objetivos não puderam ser alcançados. É por isso que a estratégia do GTDN, por não ter sido, em parte, consequentemente detalhada, ainda é considerada tão atual. A propósito, é preciso esclarecer que alguns desses objetivos inscreviam-se na categoria do longo prazo, na medida em que se buscava transformar econômica e socialmente uma área deprimida, e que o documento do GTDN era, por natureza, de caráter prospectivo.

É óbvio também que faltaram à SUDENE e à Região a decisão e o apoio que poderiam abreviar o tempo requerido para a solução de problemas regionais básicos, como os situados no domínio da agricultura. A execução, no âmbito do ll PND, de programas como o POLONORDESTE expressa orientação claramente delineada no relatório do GTDN, mas sua implementação dependeu de decisão política que só se tornou viável 20 anos depois, praticamente. lsso revela, como se verá oportunamente, possibilidades de mudanças políticas que podem contribuir para o fortalecimento dos instrumentos de ação com que conta a SUDENE.

Mas se a identificação dos recursos propostos nos planos representa tarefa de fácil cumprimento, o mesmo não ocorre em relação aos dispêndios efetivamente realizados na Região, nos períodos de implementação dos planos de desenvolvimento referidos. Esforço realizado neste sentido, (Albquerque & Cavalcanti, 1976 82, tabela 3.2)

cobrindo apenas o período 1961-1970, revela que as apropriações orçamentárias reais obtidas equivaleram a apenas 52,5% dos recursos propostos para a execução dos programas e projetos previstos para o período citado, o qual, em linhas gerais, corresponde ao da vigência dos quatro Planos Diretores.

Diante de limitações orçamentárias desse porte, que apenas refletem as dificuldades de natureza institucional enfrentadas pela SUDENE desde sua criação, não seria possível esperar desempenho mais satisfatório da Entidade, assim como atitude diversa em matéria de definição de objetivos de política econômica.

9

INSTRUMENTOS

A análise das concepções de desenvolvimento praticadas no Nordeste brasileiro põe em evidência oscilações marcantes na condução da política de desenvolvimento regional. Como resultado, as prioridades conferidas em termos políticos, a propósito do soerguimento socioeconômico da área, cingem-se a universo de natureza circunstancial, incapaz, por isso mesmo, de moldar, a nível nacional, a definição de funções especificas para a Região, no quadro das necessidades de sua população.

Nessas condições, tem-se tornado difícil imprimir o ritmo necessário à continuidade dos programas e projetos requeridos para o desenvolvimento da área. Excetuados os programas cuja execução, em certa medida, não apresentavam problemas estruturais mais sérios, como os de infraestrutura e os de industrialização, poucos resultados foram obtidos nos domínios do desenvolvimento agrícola e do desenvolvimento agrário, dados os requerimentos instrumentais exigidos para a interferência governamental, de forma extraordinária, em tais campos.

9.1 CONCEPÇÃO INICIAL

Os instrumentos de ação com que a SUDENE foi dotada ao ser Instituída eram, para as circunstâncias do momento, razoavelmente fortes, **v. g.,** os de planejamento e coordenação, mencionados no item 7.3, anterior. Os ligados ao domínio financeiro, como se verá agora, sofreram limitações gradativas, à exceção, em parte, dos incentivos fiscais, que se transformaram num dos mais importantes instrumentos

de promoção do desenvolvimento regional no Brasil, particularmente quando examinados em sua concepção original, de exclusiva aplicação em benefício do Nordeste.

Para a execução dos programas e projetos previstos em cada etapa do Plano Diretor, a SUDENE contava com os seguintes tipos de instrumentos:

i. Recursos orçamentários;

ii. Renda tributária da União;

iii. Fundo dos ágios;

iv. Recursos cambiais;

v. Incentivos fiscais;

vi. Incentivos financeiros;

vii. Assistência técnica;

viii. Apoio à pesquisa;

ix. Apoio a situações de emergência; e

x. Planejamento e coordenação.

9.1.1 Recursos Orçamentários

De acordo com as referências apresentadas no item 7.3, os recursos orçamentários eram atribuídos à SUDENE por força dos dispositivos constantes da Lei n° 3.692/1959 (Art. 99, especialmente) e do Decreto n° 47.890/1960 (Art. 43). O montante global e as discriminações por projeto constavam do Plano Diretor, sendo aprovados em primeira ínstância pelo Conselho Deliberativo da Instituição e, em

segunda, pelo Congresso Nacional, em função do que se realizava a sua consignação no Orçamento Geral da União.

9.1.2 Renda Tributária da União

A lei institutíva da SUDENE assegurava ainda, em seu Art. 10, a atribuição à Entidade de "recursos anuais não inferiores a 2% (dois por cento) da renda tributária da União, fixada com base na última arrecadação." Esses recursos, assim como outros créditos adicionais destinados à execução de programas e projetos constantes do Plano Diretor, não poderiam "ser suprimidos ou reduzidos, em cada exercício financeiro, por ato do Poder Executivo."

O importante a ressaltar, neste sentido, é que tanto os recursos orçamentários como os créditos adicionais, ao serem aprovados, eram "automaticamente registrados pelo Tribunal de Contas e distribuídos ao Tesouro Nacional." (Art. 20 da Lei n° 3.692/1959.). Ato contínuo, determinava a lei que esses recursos fossem depositados no Banco do Brasil em conta especial, à disposição da SUDENE. Outra vantagem extraordinária, já mencíonada, consistia em não caírem esses recursos em *exercício findo.*

Tratava-se, assim, de procedimento inovador dos mais louváveis, em matéria de administração financeira. A prática, entretanto, iria demonstrar, com o tempo, sua inadequação à realidade, pois os recursos, embora fossem assegurados, por princípio, na lei de instituição da SUDENE, e aprovados pelas leis correspondentes a cada uma das etapas do Plano Diretor, não chegavam a ser liberados nas mesmas proporções, conforme constatado anteriormente.

9.1.3 Fundo dos Ágios

Com a finalidade de reduzir os efeitos da transferência de recursos da Região para as áreas mais desenvolvidas do País – via utitização pelo Centro-Sul de divisas geradas no Nordeste – por meio do chamado *comércio triangular* entre a Região, o Centro-Sul e o exterior,

foi criado o Fundo dos Ágios. (Brasil. Conselho de Desenvolvimento. Recife, 1967: 26-32.)

Esse fundo era constituído de recursos provenientes dos "ágios arrecadados na forma da legislação em vigor, mediante a venda de divisas provenientes da exportação de mercadorias oriundas dos Estados" incluídos na área de jurisdição da SUDENE. Segundo o Artigo 4° do Decreto n° 47.890/1960, que discipinava a matéria, "o Banco do Brasii S.A., independentemente de quaisquer autorizações especiais," colocaria, trimestralmente, à disposição da SUDENE em conta especial, importância nunca inferior a 50% dos ágios arrecadados. Essa fonte de recursos teve curta duração, pois o fundo foi extinto em 1961, com a reforma cambial realizada nesse ano. (Instrução n° 204, da antiga Superintendência da Moeda e do Crédito-SUMOC, de março de 1961.)

9.1.4 Recursos Cambiais

Na mesma linha de proteção e apoio à economia regional, estabelebia a lei de criacão da SUDENE que o Conselho Deliberativo da Entidade poderia propor ao Presidente da República "a concessão de câmbio favorecido ou de custo, ou a autorização para o licenciamento de importação sem cobertura cambial" (...) "para equipamentos destinados ao Nordeste, inclusive implementos agrícolas considerados essenciais ao desenvolvimento da Região." (Art. 13, Alinea J, Inciso I, da Lei n° 3.692/1959.)

Na regulamentação da matéria (Art. 52 do Decreto n° 47.890/1960), ficou definido que a SUMOC, por proposta da SUDENE, aprovada pelo Presidente da República, icluiria no orçamento de câmbio "uma reserva equivalente a 50% das divisas conversíveis das exportações dos Estados do Nordeste," e que os recursos daí provenientes seriam aplicados na Importação de bens considerados essenciais ao desenvolvimento da Região. A utilização desse instrumento teve vida efêmera, uma vez que a mesma Instrução 204 anulou o fato gerador de tais recursos.

9.1.5 Incentivos Fiscais

Os incentivos fiscais, correspondentes à dedução de 50% do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas, de capital 100% nacional, não foram consubistanciados na Lei n° 3692/1959, que instituiu a SUDENE. Eles surgiram com a Lei n° 3995, de 14.12.1961, ao ser aprovado o I Plano Diretor. Na realiade, "entre a divulgação da Instrução 204 e a aprovação do I Plano Diretor, procurou-se compensar as perdas em petencial provocadas por aquela medida. No afã de recuperar o terreno perdido, foi então aceita e incorporada uma proposta de criação de novo e poderoso incentivo às inversoes", representado pela dedução referida. (Castro, 1971: 227. V. 2.)

A criação desse instrumento deve-se à emenda proposta ao projeto de lei do I Plano Diretor pelo deputado federal, por Pernambuco, Gileno de Carli, que se inspirara nos mecanismos adotados de forma assemelhada pela Cassa per il Mezzogiorno, por volta de 1959. Nesse ano, "até 50% dos lucros de sociedades anônimas e outras companhias...foram tambem isentados, desde que investidos em construção, expansão e modernização de indústrias no Sul da Italia.[73] Tendo visitado essa região, o deputado Gileno de Carli pôde verificar que a industrializaçãoo da área se fazia em grande parte às custas da transferência de recusros da região desenvolvida (o Centro-Norte) para a região deprimida (o Sul da Itália), via mecanismos diferenciados de incentivos fiscais.

Ao relatar o seu projeto, no dia 20 de junho 1961, perante a Comissão de Economia da Câmara dos Depultados, assim se expressou o parlamentar pernambucano:

"A destinação de uma parte do imposto de renda de fábricas existentes tanto no Sul, como também na própria Região, que se dispunha

[73] TOSCO, E. "Economic planning in Italy, 1949 to 1961". *In:* **Economic policy in your time.** Amsterdã, North-Holland Publishing Company, 1964, v.3, citado por CASTRO, Antonio Barros de. Op. cit., p. 227.

a criar indústrias novas, será o elemento propulsor e dinamizador para inversão, porque entre reinvestir e pagar o imposto de renda, a opção será fácil. Com esse mecanismo eficiente e sedutor, o Sul da Itália está se industrializando com capitais do Norte, da mesma maneira que o capital do Sul do Brasil irá se instalar no Norte, dando uma solução técnica e racional. Só assim chegará a redenção do Nordeste." [74]

A proposição de Gileno de Carli foi incorporada à Lei n° 3.995/1961, em seu Art. 34, com a seguinte redação: "é facultado às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução até 50%, nas declarações de imposto de renda de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada, pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste." Nos três parágrafos do mencinado artigo foram estabelecidos os procedimentos quanto ao depósito, recolhimento, aplicação ou retorno aos cofres da União dos recursos não utilizados.

Os incentivos fiscais entraram em fase de operação efetiva no ano de 1963, pois com a Lei n° 4.239, de 27.06.1963, que aprovara o II Plano Diretor, o sistema assumia novas feições, que, além de ampliarem suas possibilidades, iriam torná-lo mais adequado às necessidades da Região. De fato, os recursos do sistema passaram a partir de então a beneficiar não apenas as empresas nacionais como as estrangeiras que se dispusessem a se instalar no Nordeste ou a aplicar aí as deduções do imposto de renda (próprias ou de terceiros). O citado diploma legal, por outro lado, estabelecia novos beneficios à Região, ao isentar, pelo prazo de 10 anos, os empreendimentos industriais e agrícolas que se instalassem no Nordeste, até o ano de 1968, inclusive, do pagamento do imposto de renda e adicionais não restituíveis. (Art. 13 da Lei n° 4.239/1963.) Ao mesmo tempo, definia critérios para aplicação dos recursos, refletindo o amadurecimento a que o sistema ia gradativamente adquirindo. (Art. 14, 15, 16, 17 e, em particular, o 18 da mesma Lei.)

---

[74] BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional.** Rio de Janeiro, 01.07.1961, Seção I, Suplemento ao n° 104, p. 39.

A extensão dos incentivos fiscais às empresas estrangeiras foi objeto de ásperas críticas por parte de diferentes correntes de opinião, que atribuíam a Celso Furtado a responsabilidade pela decisão tomada a esse respeito. Essa posição era evidentemeente desprovida de substância, uma vez que a decisão coubera ao Congresso Nacional, ao aprovar a lei. O Superintendente da SUDENE, ainda que, por hipótese, fosse contrário à mencionada extensão, não tinha outra saída, a não ser a de se render às evidências.

Os incentivos fiscais mais conhecidos na prática como Sistema 34/18, denominação recebida em função dos artigos que disciplinam a matéria nas Leis de n° 3.995/1961 e 4.239/1963, que aprovaram, respectivamente, a primeira e a segunda etapa do Plano Diretor, sofreram ainda outras modificações, como se verá a seguir. Deve-se, antes disso, destacar que foi com esse instrumento que a SUDENE contou para realizar algumas das proposições básicas dos Planos Diretores, como as relativas ao desenvolvimeto industrial. O importante a esse respeito, no primeiro instante, não é questionar se a indústria em curso na Região foi capaz ou não de resolver o problema do emprego, ou se ela contribuiu ou não para acelerar o processo de concentração de renda. Ainda que ambas as colocações sejam, em termos, verdadeiras, o que importa salientar é que esse instrumento foi o que resultou mais eficaz à Região, em matéria de administração do desenvolvimento, dada a circuntancia particular de ele ser administrado pela própria SUDENE. No item 10, adiante, voltar-se-á a esse ponto novamente.

9.1.6 Incentivos Financeiros

Os critérios estabelecidos para a concessão de incentivos financeiros a empreendimentos de interesse para o desenvolvimento do Nordeste foram bastante assemelhados aos utilizados no Sul da Itália. Como maior ponto de contato dessa quase identidade, deve-se salientar a atribuição legal conferida à SUDENE para analisar ou se manifestar quanto à oportunidade de concessão de financiamento ou aval, por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Economico-BNDE ou do

BNB, para empreendimentos destinados ao desenvolvimento regional, incluídos no Plano Diretor. (Art. 27 da Lei n° 3.692/1959.)

Essas instituições utilizavam nos trabalhos de enquadramento, análise, aprovação, acompanhamento e fiscalização – tendo na SUDENE o Centro Básico de coordenação – critérios muito semelhantes aos empregados na Itália, em relação à Cassa per il Mezzogiorno e aos agentes financeiros com atuação na região meridional daquele País, como se viu no item 4.2, anterior. O BNB, como principal agente financeiro de promoção do desenvolvimento regional, deveria aplicar pelo menos 70% dos seus recursos em crédito especializado (Art. 28 da citada lei), em atendimento aos objetivos básicos da entidade, estabelecidos em sua lei de criação. Procurava-se, assim, atalhar a tendência natural de essa instituição poder voltar-se para aplicação de seus recursos em áreas mais atrativas, do ponto de vista de rentabilidade e de retorno do capital, como as de crédito geral.

Nos primeiros momentos de atuação da SUDENE, os agentes financeiros que agiam na Região, adotando as especificações do Plano Diretor, limitavam-se praticamente ao BNDE, ao BNB e ao Banco do Brasil. Com o tempo, o quadro vai se modificando, na medida em que os estados da Região criam seus próprios Bancos de Desenvolvimento. Esse procedimento serviu e foi responsável, em parte, pela instituição de novos estímulos ao setor industrial nesses estados, expressos pela concessão de incentivos de natureza fiscal. Embora interessante do ponto de vista do empresário, as isenções concedidas funcionaram muitas vezes como mecanismos de concorrência interestadual. "No momento em que um Estado resolver conceder determinadas isenções ou favores para instalação de indústrias, todos os demais Estados se sentem obrigados, a imitá-lo, sob pena de se colocarem em posição desvantajosa, na competição por recursos, empresários e projetos."

O ajustamento das distorções que surgem por conta da concessão de tais incentivos é lento, quando ocorre, pois nas condições existentes no Nordeste brasileiro, ele só pode se verificar através da ação das forças de mercado. O ajuste por intermédio da ação direta do

Governo Central não parece ser viável – pelo menos não tem sido –, por dois motivos. Em primeiro lugar, os estados continuam exercendo políticas fiscais nesse domÍnio, amparados pela autonomia admistrativa com que são investidos. Em segundo lugar, a entidade de coordenação regional – a SUDENE, no caso – nunca contou com instrumento legal que lhe permitisse controlar e compatibilizar as concessoes fiscais realizadas a esse respeito pelos Estados.

9.1.7 Assistência Técnica

Do mesmo modo que a Cassa per il Mezzogiorno, a SUDENE se incumbiria de coordenar a prestação de assistência técnica nacional e estrangeira ao Nordeste. As ações neste sentido seriam consubstanciadas em plano elaborado pela Secretaria-Executiva da SUDENE, com base nas propostas apresentadas pelos organismos interessados – estaduais ou federais.

O plano consolidado seria, em seguida, objeto de exame por parte da Comissão Nacional de Assistência Técnica, [75] para que processasse a compatibilização das diferentes ações (Art. 72 do Decreto n° 47.890/60). Esse instrumento foi muito util à regiao, na medida em que possibilitou à SUDENE coordenar programas que abriram perspectivas de desenvolvimento para a maioria dos estados do Nordeste, particularmente os relativos à ampliação dos conhecimentos sobre os recursos naturais disponiveis na Região.

9.1.8 Apoio à Pesquisa

A SUDENE foi dotada de outros instrumentos importantes, ainda que sua explicitação só viesse a se verificar na lei que aprovou o II Plano Diretor. O primeiro deles correspondeu à criação do Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Econômico e Social

[75] A situação atual é bem diferente. A SUDENE não exerce mais essa função. Em lugar da Comissão se encontra hoje a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional-SUBIN, subordinada à SEPLAN, que se encarrega de coordenar a cooperação internacional, no âmbito do País.

do Nordeste-FIDENE, que se destinava, de acordo com o Artigo 2° da Lei n° 4.329/1963, "a garantir exequibilidade financeira dos projetos e obras" (...) considerados pela SUDENE "prioritários, relevantes ou de interesse para a economia do Nordeste." Com o FIDENE, procurava a SUDENE obter recursos que lhe permitissem realizar a integralização de capital subscrito pela entidade em empresas da Região; cobrir riscos de câmbio decorrentes de operações em moeda estrangeira, contratadas por ela ou com sua interveniência; e financiar, total ou parcialmente, a pesquisa a exploração e a industrialização de recursos minerais, assim como a construção de habitações populares, urbanas e rurais. (Artigo 5° da citada lei.)

O FIDENE foi substituído no IV Plano Diretor pelo Fundo de Pesquisa e de Recursos Naturais do Nordeste-FURENE, orientado especialmente para realização de pesquisas tecnológicas mais adequadas às condições regionais, para o financiamento à pesquisa de recursos naturais do Nordeste e para o custeio de pesquisas científicas e tecnológicas. (Artigo 8° da Lei n° 5.508, de 11.10.1968). Como o FIDENE, o FURENE não desempenhou o papel que dele se esperava, contribuindo para tanto limitações de recursos financeiros e restrições situadas no âmbito de decisões que fugiam ao controle regional.

A criação da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais-CPRM, empresa vinculada ao Ministério das Minas e Energia, pelo Decreto-Lei n° 764, de 15.08.1969, e a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-FNDCT, pelo Decreto-Lei n° 719, de 31.07.1969 – que seria administrado sob a supervisão direta do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral –, constituíram eventos importantes, em termos nacionais. Apesar disso, colaboraram para o esvaziamento de importante esforço local, realizado com base em instrumento mobilizado diretamente pela Entidade encarregada de coordenar as ações governamentais e privadas de desenvolvimento da área.

A criação da CPRM representou, por isso mesmo, grande desestímulo para a SUDENE, pois a União atribuíra à empresa a

responsabilidade de executar "as atividades de estudos geológicos, de pesquisas minerais e de investigação e desenvolvimento de processos de beneficiamento mineral," que estivessem a cargo do Departamento de Recursos Naturais da Superintendência, assim como as que iriam ser realizadas pela Fundação prevista no Artigo 6° da Lei n° 5.508, de 11.10.1968. (Art. 23 do Decreto-Lei n° 764, de 15.08.1969.) *A prescrição de uma fundação regional instituída por lei, por meio de um Decreto-Lei, correspondeu, na prática, à prevalência de interesses da administração central sobre as necessidades regionais.* No conjunto de outros eventos semelhantes, esse fato serve para demonstrar a gradativa redução das prioridades conferidas pelo Governo Central à administração do desenvolvimento regional.

9.1.9 Apoio a Situações de Emergência

Outro instrumento importante, criado em consequência dos problemas provocados pelas secas e das definições estabelecidas na lei institutiva da SUDENE, foi o Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste-FEANE. A explicitação desse fundo foi feita também na lei que aprovara o II Plano Diretor. O FEANE tinha como finalidade contribuir para a assistência imediata às populações atingidas por calamidades públicas, provocadas por seca, ou enchente, e para formação, manutenção, renovação e preservação de estoques de alimentos precipuamente destinados a facilitar a prestação da assistência antes referida. (Art. 24 da Lei n° 4.239/1963).

Uma das fontes mais importantes de recursos com que fora dotado o FEANE referia-se à utilização da "reserva especial de emergência correspondente à importância anualmente depositada em 'caixa especial,' nos termos do § 1° do Art. 198 da Constituição Federal," mencionado a propósito no Art. 29 da Lei que instituíra a SUDENE.

Esses recursos, que correspondiam a 2% da renda tributária da União, eram depositados no BNB, constituindo também uma de suas mais importantes fontes de recursos estáveis. A Constituição de 1967 suprimiu essa obrigatoriedade, deixando assim o BNB e o FEANE,

consequentemente, de contarem com sua mais significativa fonte de recursos.

À exceção da alteração acima citada, o FEANE continua hoje em vigor, com finalidades e estrutura de recursos idênticas às constantes da lei que o instituiu. O FEANE serviu ainda de base para a criação de fundo semelhante, gerido em escala nacional pelo Ministério do Interior. Trata-se do Fundo Especial para Calamidades Públicas-FUNCAP, criado pelo Decreto n° 66.204, de 13.02.1970.

9.1.10 Planejamento e Coordenação

Os instrumentos de planejamento, expressos pela sistemática de elaboração, implementação e acompanhamento da execução dos Planos Diretores, já foram tratados, em particular, no item 7.3, anterior. Com base naqueles instrumentos e nos que foram apresentados agora foi que a SUDENE, num processo de síntese dos mais criativos, em matéria de execução de ações extraordinárias, procurou coordenar os esforços públicos e privados orientados para o desenvolvimento da Região. A eficiência desses instrumentos como ja se viu e se examinará agora, por diferentes razões, foi relativa.

9.2 PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS

Os instrumentos com que o Governo Central dotou a SUDENE passaram por várias e significativas modificações, além das já mencionadas. Dentre elas, cabe destacar aqui as que incidiram particularmente sobre o sistema de incentivos fiscais, cujas repercussões mais notáveis corresponderiam, mais tarde, à criação dos chamados *Programas Especiais.*

As modificações que agora irão ser referidas não dizem respeito especificamente às melhorias introduzidas no processo de administração dos recursos do Sistema 34/18 (captação, aplicação, fiscalização,

definição de setores prioritários etc.).[76] Embora importante, tais alterações estão vinculadas de forma direta a domínio muito mais técnico do que político, apresentando assim interesse relativo para a compreensão das possibilidades inerentes ao mecanismo dos incentivos fiscais, quando examinado na perspectiva de que sob sua "sobrevivencia" a SUDENE pôde continuar funcionando, embora à distancia dos seus objetivos iniciais.

O pressuposto dessa percepção encontra suporte na origem das forças que – representadas pelos políticos e empresários locais – tenha atuado com eficiente mecanismo de defesa da SUDENE, ainda que qualificada menos como instituição de planejamento e coordenação do que como agência de promoção do desenvolvimento regional. *Essas forças, entretanto, não conseguiram agir com a coerência e harmonia desejadas, por concentrarem suas preocupações muito mais na preservação do instrumento de que careciam – os recursos dos incentivos – do que no fortalecimento da Instituição que o administrava.*

Na realidade, as forças regionais, ainda que submetidas a certos erros de perspectiva, mostraram-se particularmente coesas na defesa dos interesses da Região e da SUDENE, em quase todas as oportunidades em que o governo central – refletindo interesses das áreas mais desenvolvidas ou de "equilíbio" do centro nacional de decisões – procurou pôr em prática medidas de restrição ao Sistema 34/18. É bem verdade que sua manifestação foi falha ou ausente em certas ocasiões, mas esses momentos só ocorreram quando as condições políticas eram de todo desfavoráveis às lideranças regionais.

As áreas menos desenvolvidas não podem e nem devem medir forças com as desenvolvidas, pois seus embates no campo da política econômica só têm sentido quando realizados em terrenos cujas motivações possam em princípio ser favoráveis às áreas deprimidas.

---

[76] Ver a propósito: GOODMAN, David Edwin & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste.** Rio de Jeneiro, Fundação IPEA, 1974.

As reações empreendidas pelas forças do Nordeste para evitar a perda de potência dos incentivos fiscais, têm sido constantes, contribuindo assim para reforçar o argumento de que a administração do desenvolvimento regional, segundo esquemas de políticas específicas, como ocorre no Brasil, em relação ao Nordeste, é autolimitante no tempo para a Região objeto de intervenção extraordinária. Essas reações tornaram-se mais intensas durante momentos em torno dos quais as investidas, desde que concretizadas, poderiam contribuir para descaracterizar o sistema como instrumento essencial ao desenvolvimento da Região e para diminuir o papel da própria instituição encarregada de coordenar o esforço global de desenvolvimento da área.

Não se pode deixar de reconhecer que as atitudes dos agentes citados, vinculados, por motivos óbvios, a interesses mais imediatos, apresentaram resultados positivos. Se foram insuficientes para dimanizar a SUDENE na medida necessária, contribuíram pelo menos para manter vivo seu núcleo central de forças.

9.2.1 Período 1963-1969

A propósito, alinham-se a seguir algumas das modificações mais expressivas verificadas até hoje na estrutura e funcionamento do Sistema 34/18, dividindo-as em dois momentos. No primeiro, que vai de 1963 a 1969, e é agora analisado, o sistema é estendido a outras regioes e a varias áreas.

Os incentivos fiscais, segundo as concepções originalmente definidas nas leis que aprovaram a primeira e a segunda etapas do Plano Diretor, destinavam-se exclusivamente à execução de programas prioritários na Região. Esses recursos correspondiam, inicialmente, às deduções de 50% do imposto de renda de todas as pessoas jurídicas nacionais que optassem por sua aplicação no Nordeste, em lugar do pagamento integral do imposto de renda devido.

As modificações introduzidas representavam a transferência de parte desses recursos para aplicação em outras regiões ou em setores aos quais o governo atribuía novas prioridades. Essas alterações deram lugar à criação dos chamados Incentivos Fiscais regionais e dos incentivos fiscais setoriais, correspondendo os primeiros aos recursos aplicados no Nordeste, na Amazônia e no Estado do Espirito Santo, e os segundos aos destinados ao desenvolvimento em todo o País de atividades ligadas ao reflorestamento, ao turismo, à pesca, à indústria aeronáutica e à educação.

9.2.1.1 Extensão dos Incentivos à Amazônia

A primeira grande alteração teve lugar em 1963, quando, pela Lei n° 4.216, de 06.05.1963, foram estendidos à Amazônia Legal – área atual de atuação da SUDAM – os benefícios do Art. 34 da Lei n° 3.995, de 14.12.1961, que aprovara o *I Plano Diretor da SUDENE.* De acordo com a Lei n° 4.216/1963, facultava-se "às pessoas jurídicas e de capital cem por cento nacional efetuarem a dedução até cinquenta por cento, nas declarações de imposto de renda, de importância destinada a revestimento ou aplicação em indústria considerada, pela SPVEA, de interesse para o desenvolvimento da Amazônia" (Artigo 1°). As importâncias deduzidas (Artigo 2°), de forma semelhante ao que ocorria em relação ao Nordeste, eram depositadas no agente financeiro da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia-SPVEA: o Banco de Crédito da Amazônia, que iria no futuro transformar-se no Banco da Amazônia S.A-BASA. [77]

---

[77] Para a análise das propostas apresentadas pelos empresários foi criada uma Comissão Deliberativa, no âmbito da SPVEA, constituída, de acordo com o Artigo 2° do Decreto n° 52.149, de 25.06.1963, que regulamentou a Lei n° 4.216/1963: dos Superintendente da SPVEA; de dois membros da Comissão de Planejamento criada pela Lei n° 1.806, de 06.01.1953, que instituíra a Superintendência; de um representante do Ministério da Indústria e do Comércio; de um representante do Ministro Extraordinário para o Planejamento (na época, conforme mencionado anteriormente, não havia ainda o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, que só viria a ser criado em 1964); e de um representante do Conselho de Segurança Nacional. Essa Comissao, concebida em função do Conselho Deliberativo da SUDENE, diferia deste por não contar com a participação dos Governadores dos Estados e Territórios

A aplicação dos recursos dos incentivos fiscais em empreendimentos de interesse da Amazônia seria submetida a processos de aperfeiçoamento dois anos mais tarde, refletindo não somente a experiência adquirida pela SUDENE, como a própria necessidade de fortalecer na área o novo instrumento de desenvolvimento regional. [78]

Essa abertura dos incentivos fiscais para a Região Norte, se não constituiu forte sangria nos recursos antes destinados com exclusividade ao Nordeste, representou precendente que viria a ser utilizado em várias outras oportunidades, segundo motivações as mais diversas. E nessas ocasiões os impactos das medidas tomadas sobre as disponibilidades financeiras com que o governo dotara o Nordeste assumiriam proporções consideráveis.

9.2.1.2 Extensão aos Setores do Reflorestamento e do Turismo

O ano de 1966, em matéria de subtração de novas parcelas dos incentivos fiscais, foi pleno de acontecimentos desfavoráveis ao Nordeste. Nem mesmo a seca parcial, que o atingiu nesse ano, conseguiu funcionar como força catalítica de novas atenções do Governo Central para com a Região. Dentre as iniciativas levadas a prática nesse sentido, cabem destaque as que permitiram a extensão dos incentivos fiscais a empreendimentos florestais e a projetos de fomento ao turismo.

A concessão dos incentivos fiscais a empreendimentos florestais foi legitimada pela Lei n° 5.106, de 02.09.1966, que previa no

---

da Região. A Comissao de Planejamento, prevista no Art. 24 da Lei de instituição da SPVEA, contava com a participação dos governos dos Estados e Territórios, mas não dispunha do caráter político que ainda iria dispor por um certo tempo o Conselho Deliberativo da SUDAM, instituição que em 1966 viria substituir a SPVEA.

[78] O Artigo 1° do Decreto n° 57.050, de 11.10.1965, estabelecia que a Comissão Deliberativa, mencionada na Nota anterior, indicaria os projetos nos quais seriam aplicados os recursos das pessoas jurídicas que não houvessem manifestado sua opção nos prazos previstos no Artigo 6° do Decreto n° 52.149/1963. Procurava-se assim efetivamente induzir os empresários a aplicarem seus recursos na Amazônia.

Parágrafo 3° do seu Art. 1°: "as pessoas jurídicas poderão descontar do imposto de renda que devam pagar até 50% (cinquenta por cento) do valor do imposto, as importâncias comprovadamente aplicadas em florestamento ou reflorestamento, que poderá ser feito com essências florestais, ávores frutíferas, árvores de grande porte e relativas ao ano -base do exercício financeiro em que o imposto foi devido." Estabelecia também esse instrumento legal que as pessoas físicas poderiam abater de sua renda bruta as importâncias comprovadamente aplicadas em florestamento ou reflorestamenteo. (Paragrafo 1° do Artigo 1°.) As opções pelo florestamento ou reflorestamento iriam, do futuro, implicar subtrações volumosas dos recursos dos incentivos fiscais, em função principalmente das possibilidades oferecidas às pessoas físicas e jurídicas de aplicarem recursos próprios e de terceiros nas áreas mais desenvolvidas do País. A administração desses incentivos foi confiada ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal-IBDF, autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura.

Dois meses mais tarde, teria lugar nova subtração de recursos. Em 18.11.1966, pelo Decreto-Lei n° 55, o Governo Central define a *Política Nacional de Turismo* e cria para gerir os assuntos do setor o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo-EMBRATUR. Com base nesse dispositivo, "a contrução, ampliação ou reforma de hotéis, obras e serviços específicos de finalidades turísticas," executadas em todo o território nacional, ficaram equiparadas "à instalação e ampliação de industrias básicas." (Art. 23 do citado Decreto-Lei.) Em consequência, as pessoas jurídicas poderiam pleitear o desconto de até 50% do imposto de renda e adicionais não restituíveis que devessem pagar, "para investimento na construção, ampliação ou reforma de hotéis e em obras e serviços específicos de finalidades turísticas, desde que tenham seus projetos aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo, com parecer fundamentado da Empresa Brasileira de Turismo." (Art. 25.)

As lideranças do Nordeste – empresariais e políticas – não puderam fazer nada para impedir a consumação dessas duas decisões, que mesmo consideradas importantes do ponto de vista nacional,

funcionariam como altamente inoportunas aos interesses de uma área deprimida em processo de recuperação econômica, social e política.

As forças da Rregião, entretetanto, não se encontravam completamente impotentes, como se poderia imaginar à primeira vista, pois foram capazes de lutar e, por fim, sensibilizar o Presidente da República a propósito de mais uma forte investida na busca de novas parcelas dos incentivos fiscais.

Neste sentido, "a mais séria das investidas contra os incentivos verificou-se em dezembro de 1966, quando um aumento dos vencimentos do funcionalismo federal pôs em xeque o equilíbrio orçamentário. Para contornar a ameaça, Bulhões [79] voltara-se pressurosamente para o 34/18, e dois diretores da SUDENE, Rubens Costa, que substituíra João Gonçalves de Souza na Superintendência, Aristófanes Pereira foram chamados ao Rio de Janeiro para escolherem entre duas alternativas oferecidas pelo ministro: ou escritur os recursos provenientes do Art. 34 e depositados no Banco do Nordeste e no Banco da Amazônia como receita da União, que seria gradualmente liberada, para retornar ao Nordeste e à Amazônia, ou reduzir os incentivos à metade. Qualquer das fórmulas significaria a derrota, e Rubens Costa repreliu ambas."[80] O árbitro da qustão foi o próprio Presidente da República, Marechal Umberto de Alencar Castelo Branco, que, decidindo favoravelmente ao Nordeste, evitou a concretização da proposta do Ministro da Fazenda.

Nesse mesmo ano, o Ministro da Fazenda pressionara o governo no sentido de reduzir a dedução do imposto de renda de renda de 50 para 40%. Mais uma vez as forças do Nordeste puderam evitar a consumação da investida, representadas novamente pela ação pronta e decidida de um homem da Região, João Gonçalves de Souza, que

[79] Essa proposta fora apresentada por Octavio Gouveia de Bulhões, Ministro da Fazenda no governo do Presidente Castelo Branco.

[80] VIANA FILHO, Luís. **O governo Castelo Branco.** Rio de Janeiro, José Olympio, 1975: 249.

exercia no momento a função de Ministro Extraordinário para a Coordenação dos organismos Regionais. [81]

Na mesma linha, segundo Calazans Fernandes, o Ministério do Planejamento, sob a pressão de grupos paulistas, sugeriu "a fórmula de se utilizar o 34/18 para reforço do capital de giro de empresas do Sul, o que acabou por convencer o Banco do Nordeste e a SUDENE de que o melhor seria antes que isso acontecesse, liberar os recursos para o capital de giro das empresas do Nordeste." (Fernandes, Op. cit., 1966.) A propóposito, João Gonçalves de Souza escreveu o seguinte ao presidente Castelo Branco: "Adotado na forma em que me foi mostrado (o decreto), quebraria o sistema de contrapartida em que se fundamenta a legislação em vigor (recursos do imposto de renda só são liberados quando atraem recursos próprios do investidor privado) e, em parte, subverteria pontos básicos do Plano Diretor da SUDENE, aprovado por lei do Congresso." (Viana Filho, 1975: 249.) Novamente, o Presidente Castelo Branco pôde adotar posição favorável ao Nordeste.

9.2.1.3 Novos Reforços à Amazônia

No mesmo ano de 1966 ocorrera outro fato relevante a respeito da administração dos incentivos fiscais, embora sem as repercussões dos anteriores, pois seu fato gerador se efetivara com a Lei n° 4.216/1963. Em 27.10.1966, pela Lei n° 5.173/1966, é extinta a SPVEA e criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM, instituindo-se ao mesmo tempo o Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia-FIDAM, que tinha como uma de suas fontes de recursos os "depósitos não aplicados em projetos específicos, no prazo e pela forma estabelecidos na legislação de Incentivos Fiscais em favor da Amazônia." (Alínea *d* do Art. 45 da Lei n° 5.173/1966).

---

[81] Cf. FERNANDES, Calazans. Batalha do 34/18 decifrou a esfinge de Rubens, mas o futuro dos incentivos ainda é incógnita. **Diário de Pernambuco.** Recife, 23.12.1966. Coluna POLíGONO.

Novas modificações, no sentido de fortalecer e aperfeiçoar o sistema de incentivos em benefício da Região Norte, ainda iriam ter lugar em 1969. O Decreto-Lei n° 756, de 11.08.1969, estabeleceu em seu Artigo 1° que "todas as pessoas jurídicas registradas no País" poderiam "deduzir do imposto de renda e seus adicionais não restituíveis:

75% (setenta e cinco por cento) do valor das obrigações, que adquirirem, emitidas pelo Banco da Amazônia S.A., com fim específico de ampliar os recursos do Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia-FIDAM; e

Até 50% (cinquenta por cento) do valor do imposto devido para inversão em projetos agrícolas, pecuários, industriais e de serviços básicos que a SUDAM declare, para os fins expressos neste artigo, de interesse para o desenvolvimento da Amazônia."

Ao se estender à Amazônia os incentivos aos serviços básicos – incluindo-se nessa categoria os relativos à energia, ao transporte, às comunicações, à colonização, à educação, ao saneamento e à saúde publica –, intensificava-se ainda mais a concorrência pelos mesmos recursos. E nessas condições era natural que todas as agências governamentais encarregadas de sua administração tratassem de divulgar, junto aos inúmeros optantes, as vantagens da aplicação de tais recursos nos seus respectivos programas. As consequências resultantes do fracionamento dos incentivos, expressas pelos custos de sua captação, *que pelo espírito da lei deveriam ser nulos,* iriam logo surgir. Dada a sua intensidade, esse fator seria responsável cinco anos mais tarde pela adoção de uma das mais importantes mudanças no processo de captação, aplicação e administração dos incentivos fiscais, como se verá oportunamente.

9.2.1.4 Extensão dos Incentivos Fiscais às Atividades Pesqueiras

As atividades de captura, conservação, beneficiamento, tranformação ou industrialização dos seres animais ou vegetais de *habitat*

marítmo foram incluídas na categoria de “indústria da pesca” e, para esse fim, declaradas como “indústrias de base,” em 1966. De acordo com as disposições do Artigo 1° do Decreto n° 58.696, de 22.06.1966, tais atividades passariam a receber, em consequência, os benefícios concedidos pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca-SUDEPE – autarquia também vinculada ao Ministério da Agricultura – a esse setor, de fundamental importância para a economia de vários Estados brasileiros.

A extensão dos incentivos fiscais à pesca só viria a ter lugar, entretanto, em 1967, quando pelo Decreto-Lei n°221, de 28.02.1967, as pessoas jurídicas exercendo atividades nesse domínio passariam a gozar, até o ano financeiro de 1972, “de isenção do Imposto de Renda e quaisquer adicionais a que estiverem sujeitas com relação aos resultados financeiros obtidos de empreendimentos econômicos, cujos planos tenham sido aprovados pela SUDEPE.” (Art. 80 do citado Decreto-Lei.)

Nessas condições, todas as pessoas jurídicas registradas poderiam reduzir no imposto de renda e seus adicionais até 1972, “o máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do imposto devido para inversão em projetos de atividades pesqueiras que a SUDEPE declare, para fins expressos neste artigo, de interesse para o desenvolvimento da pesca no País.” (Art. 81.) Esse percentual poderia, no entanto, elevar-se para 50% do imopsto devido, desde que as deduções incluíssem, a critério do contribuinte “aplicação mínima de 25% nas áreas da SUDENE ou da SUDAM isolada ou conjuntamente” (Alínea *a* do Art. 89 do mencionado Decreto-Lei).

Os incentivos à pesca, de acordo com tal dispositivo, representaram para os incentivos fiscais regionais subtração menos onerosa do que as efetuadas pelas áreas do reflorestamento. Além disso, a administração de tais recursos levaria também em conta a colaboração técnica que as duas Superintendências de Desenvolvimento Regional referidas dispusessem sobre a matéria. Para tanto, o Art. o 82 do Decreto-Lei n° 9.221/1967 estabelecia que a SUDEPE poderia firmar

convênios com a SUDENE e com a SUDAM, "objetivando simplificar a análise técnica e aprovação dos projetos e programas relacionados com atividades pesqueiras nas áreas de ação destes organismos de desenvolvimento regional, que utilizem recursos provenientes das deduções do Imposto de Renda". Tratava-se, assim, de disposição compatível com os princípios da sadia articulação interinstitucional que deve presidir os atos administrativos eficazes, na medida em que implicava o reconhecimento da existência de organizações regionais bem estruturadas tecnicamente em áreas afins. [82]

9.2.1.5 Extensão à Industria Aeronáutica e ao Estado do Espírito Santo

O ano de 1969 oferecia ainda oportunidade para mais duas modificações no sistema de incentivos, uma relativa à aplicação desses recursos pela Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.-EMBRAER e outra na recuperação econômica do Estado do Espirito Santo.

A EMBRAER foi criada pelo Decreto-Lei n° 770, de 19.08.1969, que estabelecia em seu Artigo 7°: "Nos exercícios financeiros de 1970 a 1975, inclusive, as pessoas jurídicas poderão deduzir até 1% (um por cento) do Imposto de Renda devido desde que apliquem diretamente, até o vencimento da cota única ou última cota do imposto, igual importância em ações novas da Empresa." "O incentivo fiscal previsto neste artigo será concedido comulativamente com os demais em vigor, observado limite máximo de 51% (cinquenta e um por cento) conforme previsto no Parágrafo 1° do mesmo Artigo 7°."

Um mês depois é insitituído, pelo Decreto-Lei n° 880, de 18.09.1969, o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espirito Santo, com a finalidade principal de "prestar assistência financeira, sob a forma de participação acionária e de operações de crédito, a

---

[82] Tais disposições foram devidamente contempladas no Decreto n° 62.458, de 25.03.1968, que regulamentou o Decreto-Lei n°221/67.

empreendimentos industriais e agropecuários, localizados no estado do Espírito Santo.” (Artigo 2°.)

Os recursos dos incentivos fiscais, provenientes das opções de pessoas físicas e jurídicas residentes ou dominiciliadas nesse Estado, seriam administrados pelo Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espirito Santo-GERES. Essa limitação geográfica, quanto à origem das opções dos contribuintes, representa a diferença básica existente entre esse esquema de aplicação dos incentivos fiscais e os demais.

A pressão provocada sobre os incentivos fiscais por essas duas últimas iniciativas não foi, entretanto, tão intensa como as que estavam por vir.

9.2.2 Período 1970-1974

O segundo momento das modificações ora em exame se iniciaria em 1970 para, até certo ponto, ser “concluído” em 1974, quando o Nordeste e, em consequência, o sistema de incentivos fiscais, enfrentaram a crise maior do processo de esvaziamento político impetrado contra a SUDENE e a Regio.

Em 1970, o Nordeste é atingido por uma das mais fortes secas ocorridas na segunda metade do século XX. Como todas as grandes secas, a de 1970, pelos seus graves efeitos econômicos e sociais, conseguiu tambem chamar a atenção do Presidente da República, que resolveu pessoalmente verificar as dimensões do fenômeno. Ao visitar as Frentes de Trabalho instaladas nos diferentes Estados da Região, em junho daquele ano, e presenciar as dificuldades enfrentadas pelos 500.000 nordestinos que elas abrigavam, o Presidente Emílio Medici decidiu poôr em prática medidas que pudessem efetivamente eleminar a repetição daquele quadro que lhe pareceria tão constrangedor.

9.2.2.1 Instituição do Programa de Integração Nacional-PIN

Em consequência de suas decisões é criado, Decreto-Lei n° 1.106, de 16.06.1970, o PIN, com "a finalidade específica de financiar o plano de obras de infraestrutura nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM e promover sua mais rápida integração à economia nacional." (Artigo 1°.) Na primeira etapa do PIN incluíam-se a "construção imediata das rodovias Transamazônica e Cuibá-Santarém" (...) – reservando-se, "para colonização e reforma agrária, faixa de terra de até dez quilômetros à esquerda e à direita" de suas margens – e a execução da "primeira fase do plano de irrigação do Nordeste." (Parágrafos 1° e 2° do Art. 29 do mencionado Decreto-Lei.).

O fortalecimento do setor agrícola do Nordeste, conforme previsto no PIN, vinha sem dúvida ao encontro das necessidades regionais, mas se as linhas de ação estabelecidas pelo Programa eram acertadas, o mesmo não se pode dizer dos meios que o governo utilizou para executá-los, **v. g.,** os de natureza financeira. Os recursos para sua implementação provinham de várias fontes, mas a principal estava representada pelos incentivos fiscais. Neste sentido, o Artigo 5

° do citado decreto-lei estabelecia que: "a partir do exercício financeiro de 1971 e até o exercício financeiro de 1974, inclusive, do total do imposto de renda devido para aplicações em incentivos fiscais 30% (trinta por cento) serão creditados diretamente em conta do Programa de Integração Nacional, permancendo os restantes 70% (setenta por cento) para utilização na forma prevista na legislação em vigor." A parcela correspondente a esses 30% seria "calculada proporcionalmente entre as diversas destinações dos incentivos indicados" nas delcarações de renda.

Dessa forma, retornariam ao Nordeste e à Amazônia 30% de todos os recursos dos incentivos fiscais, representando o Programa de Integraçao Nacional, em princípio, instrumento financeiro de reforço à economia dessas duas regioes. A discordância quanto à decisão de instituir o PIN, manifestada em várias oportunidades pelos Governadores

dos Estados da Região – particularmente nas Reunies do Conselho Deliberativo da SUDENE – e empresários nordestinos, não se referia apenas à redução dos incentivos aplicados na área. As restrições apresentadas eram muito mais profundas, pois diziam respeito à abertura e à inauguração de um novo tipo de precedente em relação ao assunto, que consumava na prática tentativas antes efetuadas, ainda que vestidas com novas roupagens. Como se verificaria pouco tempo depois, o PIN veio contribuir para consolidar a tendência que já se esboçara em relação à perda de autonomia por parte da SUDENE, em matéria de condução do processo de desenvolvimento regional. (Albuquerque & Cavalcanti, 1976: 82-90.)

9.2.2.2 Extensão dos Incentivos à Educação

A legislação dos incentivos fiscais ainda sofreria outra alteração em 1970, embora com repercussões bem menores. Pelo Decreto-Lei n° 1.124, de 08.09.1970 as pessoas jurídicas poderiam deduzir do imposto de renda devido, nos exercícios financeiros de 1971 a 1973, as quantias doadas à Fundação MOBRAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização), no valor mínimo de 1% e máximo de 2% do imposto recolhido no ano-base; ou as importâncias indicadas para aplicação em projetos específicos de alfabetização até o limite de 1%. (Artigos 1° e 2°.)

As disposições do decreto-lei referido seriam prorrogadas em 30.05.1973 pelo Decreto-Lei n°1.274, até o exercício financeiro de 1976. Os demais incentivos teriam seus prazos de vigência também prolongados, pois os recursos do Sistema 34/18 continuariam, direta e indiretamente, a constituir fontes de financiamento para outros programas.

9.2.2.3 Instituição do Programa de Redistribuição de Terras e de Estimulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste-PROTERRA

De forma a complementar às ações do PIN, o Poder Executivo instituiu em 1971, pelo Decreto-Lei n°1.179, de 06.07.1971, o Programa

de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agrindústria do Norte e do Nordeste-PROTERRA, "com objetivo de promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego de mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE." (Artigo 1°.)

Os recursos para a execução do PROTERRA proviriam de dotações orçamentárias previstas no Orçamento da União, do sistema de incentivos, de outras fontes (internas e externas) – como ocorria em relação ao PIN – e de transferências do próprio Programa de Integração Nacional, *iniciando-se assim o processo de transferir recursos de um programa para outro, que iria se tornar comum no futuro.*

Com a criação do PROTERRA – a última das grandes investidas sobre o sistema 34/18 – , foram retirados mais 20% do total de todos os incentivos fiscais. Desse modo as aplicações de recursos deduzidos do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas reduziram-se à metade, pois os 50% restantes – 30% do PIN e 20% PROTERRA – passaram a ser creditados anualmente como receita da União.

9.2.2.4 Criação dos Fundos de Investimentos Regionais e Setoriais

A última modificação de vulto por que passaria o sistema de incentivos fiscais, dessa vez com o objetivo de melhorar o processso de captação e de aplicação deos recursos correspondentes às opções dos contribuintes, teve lugar em dezembro de 1974. E resultou de estudos que vinham sendo desenvolvidos, com maior ou menor intensidade, desde fins de 1969, por iniciativa tanto das agências encarregadas de sua administração como de organizações ligadas ao setor privado.

Para sanar os problemas enfrentados pelas diferentes instituições responsáveis pela administração dos incentivos fiscais – regionais e setoriais –, foram criados, pelo Decreto-lei n° 1.376, de 12.12.1974, três fundos de investimentos, um para o Nordeste – o FINOR – , um para a Amazônia – o FINAM – e outro para os setores de reflorestamento,

pesca e turismo – o FISET (Fundo de Investimento Setoriais). A supervisão dos recursos desses fundos foi atribuída, respectivamente, à SUDENE, à SUDAM e ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) – no caso do reflorestamento –, à Superintendência do Desenvolvimento da Pesca-SUDEPE – em relação à pesca – e à Empresa Brasileira de Turismo-EMBRATUR, no tocante ao turismo.

Na Exposição de Motivos encaminhada ao Presidente da República pelos Ministros da área econômica – Fazenda, Agricultura, Industria e Comércio, Planejamento e Interior –, em 12.12.1974, destacavam-se como vantagens do novo sistema as seguintes: [83]

i. Procura-se assegurar o equilíbrio automático entre a oferta e a procura de incentivos, já que as agências de desenvolvimento terão que subordinar os seus cronogramas de desembolso ao volume de recursos disponíveis;

ii. Permite-se que o governo venha a injetar recursos adicionais no sistema, sem participar acionariamente dos projetos beneficiados com incentivos. Essa injeção se processará através da aquisição de quotas dos fundos, quotas essas que não poderão ser convertidas em ações; e

iii. Eliminam-se, automaticamente, as comissões de corretagem e de captação de incentivos. As instituições financeiras privadas terão amplo campo de ação de desenvolvimento do mercado secundário das quotas do FINOR, do FINAM e do FISET. Para fortalecer esse mercado secundário, o projeto prevê que as quotas em questão terão validade para fins de caução junto aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta. Os custos de intermediação financeira, no entanto, serao indireta. Os custos de intermediação financeira, no

[83] Para um estudo detalhado da sistemática posta em prática, com a criação do FINOR, do FINAM e do FISET, ver: HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro. **Incentivos fiscais e desenvolvimento regional.** Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1975.

entanto, serão suportados pelos quotistas dos fundos, e não pelas empresas beneficiarias.

Com o novo sistema, as pessoas jurídicas interessadas em investir, nas regiões e setores mencionados, recursos próprios e de terceiros, passariam a efetivamente dispor de melhores condições de acesso ao mercado dos incentivos, bastando para tanto ter seu projeto aprovado pelas istituições encarregadas da administração dos Fundos. Essa posição, até certo ponto idealistica, seria alcançada com o tempo, na proporção em que a procura por recursos fosse se ajustando à oferta, estabelecida de acordo com os orçamentos de comprometimento de cada um dos fundos, que funcionam como mecanismo de regulação do sistema em vigor.

A nova sistemática, que veio alterar os valores das opções das pessoas jurídicas, estabelecia que qualquer pessoa jurídica desfrutaria, a partir do exercício de 1975, inclusive, da opção de aplicar parcela do imposto de renda, de acordo com os seguintes critérios (Art. 11, Incisos I a VII do Decreto-Lei n° 1.376/1974), mas em relação ao limite total de 50% do imposto devido:

i. Até 50% nos Fundos de Investimentos do Nordeste-FINOR ou da Amazônia-FINAM, em projetos considerados de interesse para o desenvolvimento econômico dessas duas regiões, inclusive os relacionados com turismo, pesca, florestamento e reflorestamente;

ii. Até 12% no Fundo de Investimento Setoriais –FISET turismo – , em projetos de turismo aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo;

iii. Até 25% no Fundo de Investimentos Setoriais – FISET pesca –, em projetos de pesca aprovados pela SUDEPE;

iv. De 45% a 25% – em ordem decrescente, correspondendo ao ano-base de 1974 até o ano-base de 1978 e seguintes – no

Fundo de Investimentos Setoriais (FISET reflorestamento), em projetos de florestamento e reflorestamento aprovados pelo IBDF;

v. Até 33% no Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo, tratando-se de cotribuintes localizados nesse Estado;

vi. Até 1% em ações novas da EMBRAER; e

vii. Até 1% em projetos específicos de alfabetização da Fundação MOBRAL ou o valor mínimo de 1% e máximo de 2% que corresponda às quantias já doadas à Fundação no ano-base.

O novo sistema mostrou-se efetivamente muito mais ágil do que o anterior, em matéria de liberação de recursos, em virtude da eliminação dos intermedirios. A m'Wdia anual de liberação dos recursos do incentivos fiscais para o Nordeste, pela sistemática do 34/18, até 1974, foi da ordem de Cr$ 1,9 bilhão, a preços de 1976, sendo de aproximadamente Cr$ 3,8 e de Cr$ 3,4 bilhões em 1975 e em 1976, respectivamente, via FINOR, tambem a preços de 1976. [84]

Essa maior velocidade nas liberações, através do sistema de fundos, implicará naturalmente a necessidade de aperfeiçoar o processo de análise dos projetos apresentados pelos empresários às diferentes agências encarregadas da supervisão e administração dos recursos dos incentivos fiscais. Na medida em que não haja uma redução na quantidade e uma melhoria dos empreendimentos aprovados, o governo federal terá que continuar suplementando com recursos da União os orçamentos de comprometimento dos fundos, a fim de evitar ou de pelo menos diminuir o desequilíbrio entre a procura e a demanda pelos recursos incentivados.

[84] REIS, Maurício Rangel. **Apoio governamental ao desenvolvimento do Nordeste.** Brasília, Minter, 1977: 22.

9.3 REFLEXOS DA INSTITUIÇÃO DOS PROGRAMAS ESPECIAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A perda de poder, por parte da SUDENE, para gerar e coordenar o esforço de legitimação de inovações, capazes de contribuírem apra o desenvolvimento do Nordeste, foi gradual. Seu inicio, conforme menções anteriores, teve lugar ainda no primeiro quiquênio de vida da Entidade, quando as providências vinculadas às decisões regionais começaram a fugir ao controle da Superintendência e das lideranças locais. Esse momento iria repetir-se outras vezes, até o Governo Central assumir totalmente o controle das rédeas do processo de administração regional.

As exteriorizações do mecanismo de centralização político-administrativa corresponderam, num primeiro instante, às modificações impressas ao sistema de incentivos fiscais, ocorridas no período 1966-1969. Essa centralização, entretanto, só ganhou relevo e assumiu configuração mais visível nos anos de 1970 e de 1971, quando o governo federal instituiu o PIN e o PROTERRA, respectivamente. A criação desses dois programas serviu para consolidar, definitivamente, a transferência para o Governo Central da capacidade de que ainda dispunha a SUDENE para planejar e coordenar o esforço do setor público e da iniciativa privada em benefício da Região. Tais programas, além de contribuírem para a redução de 50% do total dos incentivos fiscais – regionais e setoriais –, marcaram o início da definição de medidas exepcionais, relativas ao desenvolvimento regional, postas em prática por decisão unilateral do Governo Central.

A capacidade da SUDENE para reagir às imposições dos decisores nacionais sobre os rumos impressos à administração do desenvolvimento da área, com a instituição desses dois programas, alcançou os limites da exaustão, pois não houve de sua parte qualquer manifestação formal contrária à edição de tais medidas. O mesmo não ocorreu em relação ao poder político regional, representado no Conselho Deliberativo da Instituição pelos Governadores dos Estados da Região. Pela primeira vez, registravam-se divergências tão acentuadas entre

esse Conselho e a Secretaria-Executiva da Superintendência, destacando-se neste sentido, pela oportunidade com que defendia os interesses da área, o Governador João Agripino, do Estado da Paraíba.

Esses programas, de acordo com seus objetivos, já referidos nos itens 9.2.2.1 e 9.2.2.3, deveriam ser executados por entidades vinculadas a diferentes Ministérios, algumas das quais pertencentes ao Ministério do Interior, a exemplo do DNOCS e da SUVALE (atualmente, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco-Codevasf). À SUDENE não foi conferida, especificaente, nenhuma atribuição a esse respeito, quer de natureza executiva ou de coordenação.

Essa atitude era esperada, já que parecia haver uma intenção clara do Governo Central de demonstrar a inoperância dessa Instituição, particularmente em virtude dos efeitos provocados pela Seca de 1970 sobre a economia regional. Procurava-se, desse modo, imputar à SUDENE todos os reflexos do secular atraso econômico da Região, numa atitude que não tivera a devida correspondência de parte do governo federal, que negara à Entidade os instrumentos de que ela carecia para modificar e melhorar o processo de desenvolvimento do Nordeste.

Os dois programas (PIN e PROTERRA), por falta de coordenação tanto a nível nacional como regional, apresentaram resultados inexpressivos, quando comparados com seus objetivos iniciais. Mas se os resultados das ações consequentes À execução do PIN e do PROTERRA foram reduzidos, exceção feita à construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, o mesmo não pode ser dito em relação à capacidade adquirida pelo Governo Central para criar instrumentos de apoio a programas gerados por sua própria iniciativa.

Por inspiração do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, dá-se início, sob a égide do PIN e do PROTERRA, à criação de fundos de desenvolvimento de diferentes naturezas, voltados para o financiamento, a fundo perdido, de inúmeros programas, quer no Nordeste, quer na Amazônia e no Centro-Oeste. Ainda que

não se discutam os méritos dos novos instrumentos, deve-se destacar que o esvaziamento da SUDENE, assim como a diminuição do poder de coordenação do Ministério do Interior, serviram, em grande parte, para fortalacer o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que passou, em consequência, a comandar as decisões no campo do desenvolvimento regional.

É sob esse quadro de referência que tem lugar, no Brasil, a institucionalização dos *Programas Especiais de Desenvolviento Regional,* deflagrados com mais propriedade – na perspectiva do Governo Central e, em consequência, da SEPLAN, que substituiu o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral –, como resultado da racionalização dos insucessos verificados durante a implementação do PIN e do PROTERRA, em fins de 1974. A instituição dos Programas Especiais corresnpondeu, na prática, à estratégia adotada pela administração do Presidente Ernesto Geisel para intervir, extraordinariamente, no domínio do desenvolvimento regional. Trata-se de estratégia nacional, sobre o problema, levada a cabo de forma excessivamente centralizada, na medida em que as entidades incumbidas de agirem nesse campo, como a SUDENE, a SUDAM, a SUDECO e a SUDESUL, passaram a funcionar como agentes passivos em relação às decisões adotadas a propósito da concepção desses programas, como se verá a seguir.

Os Programas Especiais são criados por meio de Decretos ou de Exposições de Motivos, ou pela conjugação desses dois instrumentos. [85] Ao entrarem em execução terão sido, a propósito, cumpridas as seguintes fases: [86]

[85] A Exposição de Motivos é um documento elaborado e apresentado por um ou mais Ministros de Estado ao Presidente da República, para exame e aprovação. As relativas aos Programas Especiais têm sido apresentadas ao Presidente da República durante as reuniões do Conselho de Desenvolvimento Economico ou do Conselho de Dsenvolvimento Social.

[86] Essa ideia surgiu por ocasião de uma discussão mantida pelo autor, em 1975, com Rubem Queiroz Cobra, companheiro de traalho do Ministério do Interior, a propósito da identificação de formas mais adequadas para o funcionamento dos Programas Espaciais.

i. De geração do programa;

ii. De geração dos projetos; e

iii. De execução dos projetos.

A *primeira fase* corresponde à transformação de uma ideia, nascida no âmbito de um ou mais Ministérios Setoriais ou da SEPLAN, em documento, no qual são definidos os contornos gerais do *Programa Especial,* em matéria de objetivos, áreas de atuação, linhas de ação e responsáveis pela execução e coordenação. Esse documento equivale, com ligeiras modificações, à Exposição de Motivos submetida à consideração do Presidente da República pelos Ministros interessados, ao qual se adiciona – em muitos casos, dependendo da importância atribuída às intervenções que irão ser realizadas – texto de decreto instituindo o Programa.

É interessante notar que nenhum Programa Especial foi gerado até hoje sem a audiência e a anuência da SEPLAN, que tem comandado todas as tarefas nesse sentido, ainda que as iniciativas tenham sido tomadas por um Ministerio Setorial. A SEPLAN é também a responsável pela coordenação nacional desses Programas, excetuando-se os que apresentam conotação setorial muito nítida. Nesses casos, o Ministério responsável pelas funções específicas enfatizadas pelo Programa assume a coordenação nacional de suas ações.

A participação das Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDENE, SUDECO e SUDESUL) na geração de um Programa Especial tem sido acessória e muitas vezes circunstancial, pelo menos quando se trata da instituição de programas de importância fundamental para o desenvolvimento das áreas sob suas jurisdições. Essa situação é ainda mais notável no tocante à SUDENE, cuja contribuição neste sentido tem sido qualitativamente inferior à que a Entidade poderia efetivamente oferecer.

A *fase de geração dos projetos* corresponde ao detalhamento operativo das linhas de ação do Programa, constantes da Exposição de Motivos e do Decreto. A colaboração das Superintendências tem sido mais visivel nessa fase, uma vez que elas têm recebido a incumbência de coordenar o esforço de elaboração dos projetos, preparados mais diretamente pelos Governos dos Estados e pelas entidades executoras vinculadas aos Ministérios Setoriais. A contribuição das Superintendências tem se tornado mais intensa a tal respeito na proporção em que recebem atribuições específicas de execução. Nesses casos, como já ocorreu, em particular, com a SUDAM e a SUDECO, tais Entidades elaboram os projetos a serem executados sob sua resonsabilidade direta.

A *fase de execução* se corporifica, em consequência, pela implementação dos projetos elaborados na fase anterior. Concebido um determinado Programa Especial, os Ministérios Setoriais encarregados de sua coordenação em escala nacional prepararão, em seguida, com a colaboração das Superintendências, a programação operativa que irá ser posta em prática no primeiro ano do período de vigência do Programa. Essa programação, elaborada anualmente, depois de analisada no âmbito desses Ministérios – por Grupos Especiais cujo papel será examinado adiante –, é encaminhada com nova Exposição de Motivos, assinada pelos Ministros Setoriais interessados na matéria e pelo Ministro-Chefe da SEPLAN, ao Presidente da República, para análise e aprovação.

Depois de aprovada a Exposição de Motivos relativa à programação anual, tem início o processo de solicitação de recursos financeiros para a execução dos projetos, que é feito à SEPLAN pelos Ministérios Setoriais, na conformidade dos cronogramas constantes do citado instrumento. A esse passo, seguem-se os movimentos normais de liberação dos recursos fianceiros. Se a SEPLAN concorda com o pleito apresentado, ela solicita ao Ministério da Fazenda, através da Comissão de Programação Financeira-CPF, que libere em favor de determinado Ministério os recursos necessários à execução de uma dada etapa do Programa. A CPF poderá ou não realizar, imediatamente, a liberação,

pois esse ato irá depender da disponibilidade de recursos arrecadados pelo Ministério da Fazenda, à conta do PIN e do PROTERRA. Essa demora, assim como as que se verificam no processo de mobilização dos recursos pelos Estados, tem contribuído para a execução mais lenta de muitos projetos.

As Superintendências não dispõem de meios para agilizar o processo de execução orçamentária, mesmo porque por suas mãos só passam os recursos destinados à execução dos projetos sob sua responsabilidade direta. [87] O poder de transferir esses recursos diretamente aos órgãos executores tem sido objeto de reiteradas solicitações das Superintendências ao Ministério do Interior, desafortunadamente sem sucesso, pois a SEPLAN para manter o comando das decisões, nesse domínio, necessita controlar a liberação dos recursos. Essa atitude da SEPLAN tem servido para desviá-la de suas funções mais nobres e relevantes, como as de planejamento global e coordenação do planejamento intersetorial. Na medida em que praticamente toda a sua estrutura se volta para o acompanhamento de tarefas de curto prazo, tende a diminuir o tempo que deveria ser destinado à execução de trabalhos mais importantes, do ponto de vista do interesse do sistema socioeconômico nacional.

Os *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional* mais importantes, criados sob a resonsabilidade direta do Governo Central, com a participação atípica das Superintendências, notadamente na fase de geração, são a seguir mencionados:

---

[87] Há uma exceção à regra, ainda que parcial. A SUDENE recebe, por intermédio do Ministério do Interior, a parcela dos recursos para a execução dos trabalhos do Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Regiao Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo), no que se refere às tarefas atribuídas ao DNOCS. Por ela, entretanto, não passam os recursos correspondentes à execução dos serviços de pesquisa agronômica, extensão rurale e comercialização, que são transferidos ao Ministério da Agricultura para repasse às entidades que lhe são vinculadas.

i. Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia-POLAMAZÔNIA, instituído por intermédio do Decreto n° 74.607, de 25.09.1974;

ii. Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste-POLONORDESTE, criado pelo Decreto n° 74.794 de 30.10.1974;

iii. Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste, instituído por intermédio da Exposição de Motivos n° 05, apresentada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE ao Presidene da República, em 20.05.1974, e aprovada em 23.06.1974;

iv. Programa de Desenvolvimento dos Cerrados-POLOCENTRO, criado pelo Decreto n° 75.320, de 29.01.1975;

v. Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília, instituído pela Exposição de Motivos n° 04, encaminhada pelo CDE ao Presidente da República, em 29.01.1975, e por este aprovada em 03.02.1975;

vi. Programa Especial da Região da Grande Dourados-PROGEGRAN, criado pela Exposição de Motivos n° 007, enviada ao Presidente da República pelo CDE, em 07.04.1976; e

vii. Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo), criado pelo Decreto n° 78.299, de 23.08.1976. [88]

A coordenação e acompanhamento das ações dos Programas Especiais é realizada, a nível nacional, por intermédio de Grupos Especiais, contituídos de representantes dos Ministérios encarregados de sua imprementação e da SEPLAN. O representante da SEPLAN

---

[88] Todos os programas aqui referidos, criados por Decretos, tiveram também suas respectivas Exposições de Motivos.

é o coordenador desses grupos, à exeção dos responsáveis pelos Programas que apresentam características marcadamente setoriais, conforme mencionado anteriormente.

Em escala regional, essa coordenação é exercida, sem maiores repercussões, sobre mudanças eventuais na orientação dos Programas, pelas Superintendencias. Nos decretos de criação dos Programas Especiais aparecem referências gerais sobre as funções que, neste sentido, deveriam ser desempenhadas pelas instituições de desenvolvimento regional, notadamente a SUDENE, a SUDAM e a SUDECO, em cujas áreas de jurisdição têm curso os Programas mais importantes em tal domínio. A prática, entretanto, tem demonstrado que as Superintendências não contam com instrumentos adequados para o cumprimento dessas funções, limitadas quase que exclusivamente à apresentação de relatórios trimestrais sobre a evolução financeira dos dispêndios realizados com os Programas. Como sua capacidade para influenciar na liberação de recursos , assim como na indicação de novos projetos, é limitada, os órgãos executores procuram por todos os meios encontrar formas de relacionamento direto com os Grupos Especiais e, em particular, com representantes da SEPLAN, que os coordena. Diante dessa circusntância, o poder de coordenação e acompanhamento das Superintendências tende a se reduzir cada vez mais.

A nível local, que coincide com a esfera administrativa dos Governos Estaduais, os trabalhos de coordenação e acompanhamento dependem das características dos Programas Especiais. O POLONORDESTE é o que conta com uma sequência mais lógica a esse respeito, sendo suas ações coordenadas por um Conselho Diretor, constituído de Secretários dos Governos Estaduais e de reperesentantes dos órgaos envolvidos com a execução do Programa (Ministério da Agricultura, por intermédio de suas entidades vinculadas, SUDENE, bancos oficiais e, eventualmente, outros).

O caráter inespecífico com que se reveste a matéria é, em parte, responsável pela criação de "instâncias", a nível nacional, com

competências para coordenar e acompanhar a execução de programas multissetoriais de caráter nacional ou regional. Essas "instâncias" correspondem aos Grupos de Coordenação e Acompnhamento dos Programas Especiais. Com a instituição desses grupos, legitimados pelo Decreto n° 75.370, de 13.02.1975, surgiram vários problemas para sua administração.

Um dos problemas de fundamental importância nesse sentido diz respeito ao comando – informal – que tais grupos passaram a exercer, em particular, sobre as Superintendências de Desenvolvimento Regional, no tocante ao planejamento, à coordenação e à execução das ações relativas aos Programas Especiais. Essa função, pela própria lei institutiva das Superintendências, notadamente a SUDENE, fora, em sentido amplo, atribuída a essas entidades, não havendo portanto necessidade de criar grupos para coordenar e acompanhar a execução dos Programas Especiais, uma vez que a Administrção já contava com instâncias formal e estruturalmente adequadas ao desempenho de tais tarefas.

As restrições feitas pelas lideranças do Nordeste ou par analistas de outras áreas do Pais a respeito das mudanças em curso no processo de ad· ministração do desenvolvimento regional, a propósito das alterações in· traduzidas sobre o mecanismo de incentivas fiscais, não são, em geral, aceitas pelas autoridades do Governo Central. Suas reações a essas restrições têm sido até muito ásperas. Acreditam os decisores nacionais que a União está fazendo pelo Nordeste, com os recursos ali aplicados, muito mais do que já se fez em todas as épocas anteriores à Revolução de 1964.

Não se pode negar que estão sendo aplicados recursos consideráveis de origem federal na Região. Entretanto, o que se discute e Q que deve continuar sendo discutido não é o maior ou o menor volume de recursos mobilizados - o Nordeste não requer apenas mais recursos financeiros –, mas as formas de sua aplicação e o processo de administração do desenvolvimento regional, que fogem cada vez mais ao

controle e à participação das lideranças locais – políticas, empresarial &, administrativas e técnicas.

A acentuação do esvaziamento institucional da SUDENE, verifica da com a implementação dos Programas Especiais, contribuiu para modificar o esquema de administração do desenvolvimento do Nordeste, entregue agora ao comando centralizado da União. Não se discutem o mérito e a oportunidade, no caso nordestino, de programas como O POLONORDESTE, o Projeto Sertanejo. o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria e o Programa de Irrigação – que começou a ser dinamizado no momento em que entrou na esteira dos Programas Especiais, passando inclusive a fazer parte do POLONORDESTE. Mas não se pode aceitar com facilidade os relacionamentos interinstitucionais que ocorrem na oportunidade em que tais programas são concebidos, nem os adotados a respeito de sua coordenação e acompanhamento.

9.4 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SUDENE

Como acorre em relação â Cassa per il Mezzogiorno, a estrutura administrativa da SUDENE apresenta, em certa medida, características setorializadas, embora haja diferenças Quanto ao processo de coordenação das atividades que realiza, tanto em termos de planejamento como de execução direta.

Com o objetivo de se adaptar às orientações estabelecidas quanto ao processo de administração do desenvolvimento regional. explicitadas em seus Planos Diretores, a SUDENE realizou várias modificações em sua estrutura, cabendo destacar, nesse sentido, as efetuadas em:

i. 1963, pelo Decreto n° 52.346, de 12.08.1963, ocorrida na vigência do II Plano Diretor;

ii. 1967, pela Portaria n° 424, de 08.06.1967, posta em prática como forma de adequar a Instituição às tarefas de elaboração do IV Plano Diretor;

iii. 1967, por intermédio da Resolução n° 3.264, de agosto desse ano, quando foram criados os Departamento de Energia, de Saneamento Básico e de Transportes; e

iv. 1973, pelo Decreto n° 72.776, da 13.09.1973, que definiu a estrutura atualmente em vigor.

O comando de todas as ações efetuadas pela SUDENE, nas áreas de planejamento, de intervenção direta e de apoio à sua própria estrutura, está afeto ao Superintendente, que conta nesse sentido com a colaboração dos Superintendentes-Adjuntos de Planejamento, de Operações a de Administração. Colabora também com o Superintendente, o Chefe de Gabinete da Superintendência, ao qual estão vinculados os Escritórios de Representação da Entidade. Encontram-se, ainda, subordinados direta mente ao Superintendente, exercendo atividades de assessoramento, a Procuradoria-Geral, a Auditoria e a Assessoria de Segurança e Informações. (Esquema 9.1.)

Deve-se notar que a Superintendência, conforme expresso no Esquema 9.1, funciona como Secretaria-Executiva do Conselho Deliberativo da SUDENE, cuja constituição foi mencionada no item 7.3, anterior.

Dentre as alterações efetuadas recentemente na estrutura da SUDENE, ainda que sem formalização regimental, vale destacar as realizações no âmbito do Departamento de Indústria e Comércio-DIC, que

funciona no momento com estrutura bastante diversa da que consta do Esquema 9.1. Das divisões que ali aparecem permanecem apenas a de Cadastro e a de Coordenação de Incentivos, assim como a Unidade de Apoio Administrativo, que está ligada a uma Assessoria Administrativa, subordinada também ao Diretor do Departamento.

Em substituição às divisões da estrutura formal, o DIC – que passou a utilizar a sigla de DIN - conta hoje com as seguintes unidades, situadas em níveis hierárquicos correspondentes às divisões: Coordenação do Orçamento do FINOR, Coordenação dos Investimentos Fixos, Assessoria Especial (Assuntos Jurídicos), Divisão de Planejamento Operativo, Coordenação de Projetos do Grupo Metal-Mecânico, Coordenação de Projetos do Grupo Química-Petroquímica, Coordenação de Projetos do Grupo Têxtil-Diversos, Coordenação de Projetos Agropecuários e Coordenação de Projetos Agroindustriais.

Em virtude dessas modificações, orientadas para os aspectos formais de análise e fiscalização de projetos (agropecuários, agroindustriais, industriais etc.) e, conseqüentemente, da administração dos incentivos fiscais, foi criada, a nível de Departamento, a Assessoria de Indústria e Comércio, da qual fazem parte a Divisão de Programação e Coordenação, a Divisão de Pequena e Média Indústria e a Divisão de Comércio.

Outra característica que merece ser ressaltada, no quadro da estrutura informal que hoje vigora no campo do desenvolvimento industrial, diz respeito à subordinação do DIN, que, em lugar de ser supervisionado, técnica e administrativamente, pelo Superintendente-Adjunto de Operações, está ligado diretamente ao Superintendente. O mesmo não acontece com a Assessoria de Indústria e Comércio, que está subordinada ao Superintendente-Adjunto de Operações. Isso significa que a administração dos recursos do FINOR corresponde, presentemente, a uma das preocupações essenciais da Superintendência. Em outras palavras: a estrutura informal do DIN expressa a atribuição de prevalência fundamental ao instrumento mais forte com que ainda conta a Entidade.

De qualquer modo, a estrutura atual da Superintendência reflete os esquemas de organização utilizados anteriormente, embora consideravelmente ampliada em matéria de unidades administrativas, de *linha* ou de *staff.* Apesar desse crescimento, a estrutura existente não atende de for ma adequada às atribuições que a Instituição deveria cumprir em certos campos de atividades, dentre os quais sobressai o relativo à coordenação dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional, **v. g.,** o POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo.

Dadas suas características setoriais, não tem sido fácil promover os trabalhos de detalhamento programático e de coordenação desses dois Programas, uma vez que suas ações são de natureza multissetorial. Para atender às necessidades do momento, o primeiro Programa é administrado, internamente, pelo Grupo Regional de Coordenação e Acompanhamento do POLONORDESTE-GRPN, que funciona como homólogo do Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento, constituído de representantes da SEPLAN, do Ministério do Interior e do Ministério da Agricultura. O Projeto Sertanejo, por sua vez, é administrado pelo Departamento de Agricultura e Abastecimento da SUDENE, que recebe apoio técnico, da mesma forma que o GRPN, de todos os departamentos da Entidade. A coordenação, em escala nacional, das ações do Projeto Sertanejo está a cargo do mesmo grupo que desempenha essa função em relação ao POLONORDESTE.

Na impossibilidade de redefinir suas atribuições, por motivação própria ou por falta de orientação específica do Governo Central, a SUDENE tem enfrentado, como se viu anteriormente, crescentes dificuldades para cumprir as tarefas decorrentes da execução no Nordeste dos Programas Especiais, em virtude da escassez de instrumentos com que conta para tal propósito. Essa questão será retomada no item 12, adiante.

10

RESULTADOS

O Nordeste brasileiro, como região deprimida, embora submetida, há 18 anos, a intenso e orientado processo de transformação, continua dependente não apenas do Governo Central como da região mais desenvolvida do País – o Sudeste. A compreensão do grau de dependência econômica a que a área ainda se encontra submetida pode ser obtida analisando-se alguns indicadores macroeconômicos básicos.

A economia nordestina continua mantendo alta dependência em relação ao desempenho do setor agrícola, que contribuiu, no período 1965-1972, com 29,1% para a formação do PIB, contra 22,1% do setor industrial e 48,8% do setor terciário. (Tabela 10.1.)

TABELA 10.1

BRASIL. NORDESTE. PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE CADA SETOR SOBRE O PRODUTO INTERNO BRUTO-PIB, NO PERÍODO 1965-1972

Atividade Econômica	Percentual Médio
- Agropecuária, Silvicultura e Pesca	29,1
- Indústria	22,1
- Serviços	48,8
Total	100,0

Fonte: SUDENE. **II plano nacional de desenvolvimento econômico: programa de ação do governo para o Nordeste (1965-1979).** Op. cit., p. 41. (Tabela 2.3.)

A estrutura da economia regional tem passado, entretanto, por sensíveis processos de mudança, uma vez que a contribuição do setor agrícola, se não tem crescido, pelo menos se mantém relativamente

constante. Ao mesmo tempo, tem-se observado expansão e modernização das atividades secundárias, mais visíveis a partir de 1965-1967, e crescimento do setor terciário; de um lado, como reflexo do dinamismo do setor industrial e, de outro, face à atração exercida pelas cidades, que contribuem para a liberação de mão-de-obra do campo, via mecanismo de subemprego.

Deve-se reconhecer que as mudanças em curso vêm apresentando efeitos positivos para a geração de renda, embora proporcionalmente o mesmo não ocorra a respeito de sua distribuição, dadas as características capital-intensivas do modo de produção a que a Região teve de se submeter para concorrer em relativas condições de igualdade com a região mais desenvolvida. O crescimento do setor serviços reflete, por sua vez, a própria desaceleração da economia agrícola, agravada, a partir de 1968, com a seca de 1970, os anos difíceis de 1971 *e* de 1974 e a seca parcial de 1976.

A variação anual do PIB regional, de forma global e desagregada pelos diferentes setores, pode ser vista na Tabela 10.2, onde se verificam os decréscimos apresentados nos anos mencionados, particularmente *em* relação ao setor agrícola.

Os investimentos públicos realizados no Nordeste, no período 1960-1976, tem favorecido a obtenção de consideráveis melhorias de crescimento do produto. As taxas observadas nesse período, da ordem de 6,8% ao ano, em média, foram em alguns anos superiores às registradas em relação ao Brasil. Entretanto, tal desempenho não tem sido suficiente para reduzir a distância, *no* grau de desenvolvimento, que separa a Região do País.

Na realidade, a relação entre o PIB *per capita* do Nordeste e o do Brasil, no período 1965-1972, foi decrescente, passando de 51,6% em 1965, para 48,9% em 1972. Em valores absolutos. o PIB *per capita* do Nordeste alcançou os US$ 254.7, em 1972, contra os US$ 121.8 obtidos no ano inicial do período, crescendo assim 109%. Enquanto isso, o PIB *per capita* do Brasil, em idêntico período, cresceu 120%, ao

passar de US$ 236.3, em 1965, para US$ 520.8. em 1972. (SUDENE. II PND, op. cit., p. 40.) O PIB *per capita* do Brasil já alcançava, entretanto, em 1976, US$ 1.168,00, [89] contra um pouco mais de US$ 500.00, em relação ao Nordeste, segundo informações da SUDENE, mantendo-se assim a tendência do período mencionado acima, quando se verificou que o mesmo indicador, no tocante **à** Região, correspondia a cerca de 50% do obtido para o País.

O crescimento do PIB *per capita* do Nordeste (4,6% ao ano), no período 1960-1972, foi entretanto ligeiramente superior ao do Brasil (4,2%), tendo sido ainda mais elevado nos subperíodos 1960-1965 e 1965-1970. Contudo, a taxa de crescimento do PIB total da Região, em qualquer um desses subperíodos, foi menor do que a observada em relação ao País, inclusive no subperíodo 1970-1974, como demonstram os dados da Tabela 10.3. Deve-se salientar que, nesse último subperíodo, o desempenho da economia nacional foi dos mais expressivos nos últimos anos (Albuquerque & Cavalcanti, 1976: 114-115), ocorrendo em relação ao Nordeste posição menos favorável, em parte como decorrência dos efeitos das anomalias climáticas que afetaram a Região nos anos referidos.

TABELA 10.3

BRASIL. TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL DO PIB TOTAL E *PER CAPITA,* A CUSTO DE FATORES, DO PAÍS E DA REGIÃO NORDESTE, NO PERÍODO DE 1960-1974

Subperíodos	PIB Total		PIB *per capita*	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
1960-1965	5,3	4,6	2,9	1,7
1965-1970	6,7	7,1	4,3	4,1
1970-1974	9,9	10,7	7,2	7,7
1960-1974	7,1	7,2	4,6	4,2

Fonte dos Dados Básicos: Fundação IPEA, Fundação Getúlio Vargas e SUDENE. *In:* Albuquerque & Cavalcanti, 1976; 114. (Tabela IV.1.)

[89] ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. “A execução do planejamento que se obteve em dois anos com o II PND.” **Política.** Brasília, Fundação Milton Campos, (4):51-59, abr./jun. 1977, p. 52. (Tabela 1.)

O setor externo regional apresenta, em relação ao Brasil, comportamento idêntico ao observado no Mezzogiorno, quando comparado com outras áreas da Itália. As trocas comerciais entre o Nordeste e o exterior são favoráveis à Região, embora o mesmo não aconteça nas negociações realizadas com o restante do Brasil, quando o saldo da balança comercial é sempre desfavorável (negativo).

No período 1961-1973, o saldo em conta corrente das transações com o exterior cresceu 177%, evoluindo, em valor absoluto, de US$ 263 milhões, em 1961, para US$ 730 milhões, em 1973. Segundo estimativas da SUDENE, esse saldo deve ter alcançado US$ 1.300 milhões, em 1974. As exportações realizadas são constituídas em sua maioria (80%) de produtos originários do setor agrícola, como o cacau, o açúcar, o algodão, o sisal, o fumo, o óleo de mamona, a cera de carnaúba, a lagosta, o babaçu e a castanha de caju, que se destinam em grande parte (2/3) aos Estados Unidos e aos países do Mercado Comum Europeu. (SUDENE. **II PND: programa de ação de governo para o Nordeste.** Op. cit., 1975: 48.)

A predominância de produtos agrícolas, obtidos praticamente em quatro Estados da Região – Bahia, Pernambuco, Alagoas e Ceará –, e destinados quase que exclusivamente a dois mercados, confere, em conseqüência, ao setor exportador acentuadas características de dependência e fragilidade, que não tem sido possível modificar, porque os incentivos governamentais são concedidos preferencialmente às exportações de produtos manufaturados.

A análise da Formação Bruta de Capital Fixo-FBCF da Região fornece também uma visão clara a respeito do citado problema de dependência econômica. Na realidade, a contribuição do Governo para a FBCF regional é ainda muito alta, relevando salientar sua diminuição gradativa ao longo do período 1965-1972. De uma participação na FBCF total de 43,9%, em 1965, e de 46,2%, em 1966, chega-se, em 1972, a 3B,4%. Para a FBCF do setor público como um todo, a União contribuiu, nesse período, com cerca de 60% do esforço anual, com pequenas variações para menos, representando cerca de 25% da FBCF

total. Em contrapartida, a relação entre a FBCF da União no Nordeste, e o PIB regional, a custo de fatores, é crescente, passando de 8,2%, em 1960, para 11,1%, em 1972. (Albuquerque & Cavalcanti, 1976: 126-127.)

É interessante verificar, nesse sentido, qual a contribuição apresentada pelo setor mineral, brevemente mencionado no item 7.1, anterior. A exploração dos minérios existentes no Nordeste tem contribuído significativamente para a formação do produto de Estados como a Bahia, Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte. Sua expressão em escala regional é, entretanto, pequena. Tomando-se por base a participação da indústria extrativa mineral na FBCF da Região, constata-se que, no período 1960-1974, houve uma diminuição considerável, em termos relativos, dessa atividade. De uma participação de 26,6%, em 1960, e de 31,5%, em 1961, progressivamente foram se reduzindo suas contribuições, até se chegar às posições de 5,4%, em 1973, e de 5,7%, em 1974. Em termos absolutos, ao contrário, houve um aumento significativo, crescendo a FBCF da indústria extrativa mineral mais de 8.000%, no mesmo período, ao passar de uma contribuição de Cr$ 7,1 milhões, em 1960, para Cr$ 588,7 milhões, em 1974, também a preços correntes. [90] Isso pode ser explicado, no primeiro caso, pela melhora mais do que proporcional, relativa e absoluta, de outros setores, particularmente os da indústria de transformação, os de energia elétrica e abastecimento de água e os de transportes, armazenagem e comunicações, que tiveram desempenhos bem mais dinâmicos a partir de 1967, assim como os serviços de administração pública. O crescimento absoluto da indústria extrativa mineral se deve, assim, à expansão das atividades relativas à extração de petróleo, marcadamente importantes no Estado da Bahia.

Como se vê, o esforço governamental na área, depois da instituição da SUDENE, voltou-se principalmente para o fortalecimento da base produtiva regional, uma vez que se tratava de reduzir as

---

[90] SUDENE. Coordenação de Planejamento Regional. **Formação bruta de capital fixo do setor publico no Nordeste do Brasil: 1960-1974**. Recife, 1976, p. 9. (Tabela 1.)

disparidades de renda entre o Nordeste e as áreas mais desenvolvidas do País. Diante dessa situação, é interessante verificar, tendo em vista as políticas adotadas no período pós-SUDENE, os reflexos sociais das estratégias então praticadas, particularmente sobre a estrutura do emprego na Região. Para tanto, tomar-se-ão por base estudos realizados em função dos dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), levantados pela Fundação IBGE.

De acordo com os dados da PNAD, a População Economicamente Ativa (PEA) do Nordeste, em 1972, era de 10,5 milhões de pessoas, das quais 4,2 milhões (40,9%) se encontravam no meio urbano, [91] refletindo a tendência, antes registrada, do deslocamento populacional para as cidades. Na mesma época, a PEA de São Paulo, localizada nas cidades, era, em termos relativos, duas vezes superior (83,8%) à do Nordeste, correspondendo em valor absoluto a 6 milhões de pessoas, para uma PEA total de 7,2 milhões.

Embora não exista, aparentemente, desemprego no sentido absoluto da palavra, i. e., desemprego aberto, essa constatação se deve principalmente a problemas conceituais, já que as pessoas em idade de trabalhar, de uma forma ou de outra, estarão sempre realizando uma atividade qualquer para sobreviver. [92] Por isso, o *desemprego real* só pode ser configurado nos países onde a PEA que não está trabalhando recebe o seguro-desemprego. O que existe no Brasil e nos países subdesenvolvidos é o desemprego oculto ou o subemprego.[93]

---

[91] KELLY, Maria do Socorro Barros & FERRAZ, Nara Pires. **Força de trabalho e emprego no Nordeste: 1968-1972.** Recife, Minter. SUDENE. DRH, 1975, p. 35. M**imeogr.**

[92] MARTINE, George & PELIANO, José Carlos. **Migrantes nos mercados de trabalho metropolitanos.** Brasília, IPEA, 1977: 10.

[93] Na categoria do desemprego oculto, Kelly & Ferraz (1975) incluem a população fora da força de trabalho ou da PEA, classificada como “voluntariamente desocupada,” situada na faixa da 14 a 24 anos de idade; as pessoas ligadas aos “afazeres domésticos,” mulheres e homens, inclusive; e os membros da família sem remuneração (“as pessoas que sem remuneração auxiliavam o trabalho de pessoas da família e as que trabalhavam nesta mesma condição para instituições religiosas beneficentes.” Neste sentido, adotam conceito idêntico ao da PNAD. Na categoria de *desemprego aberto,* definido segundo o mesmo conceito da PNAD, foram considerados os membros da

O desemprego total no Nordeste, em 1972, segundo esses conceitos, atingiu a 1.984.500 pessoas, correspondendo a 18,9% da população em idade ativa ou da PEA. A participação da mão-de-obra desempregada na PEA não tem, afortunadamente, evoluído em ritmo muito acelerado, uma vez que em 1968 essa percentagem era de 18%. No Estado de São Paulo, a situação do desemprego aberto não difere muito do quadro do Nordeste, embora o desemprego oculto seja relativamente bem inferior. (Tabela 10.4.)

O número relativo de pessoas subempregadas[94] no Nordeste é também mais elevado. Em 1972, havia 2,9 milhões de pessoas subempregadas (27,6% da PEA da Região), das quais 63,8% estavam ligadas ao setor agrícola e 36,2% aos setores não agrícolas. É interessante notar que o subemprego afeta mais intensamente os trabalhadores *autônomos.* Nesta categoria, encontram-se 73,3% dos subempregados na PEA agrícola e 81% dos subempregados na PEA não agrícola, conformando 76% dos subempregados na PEA total. Enquanto isso, o subemprego em São Paulo correspondia a apenas 5,1% da PEA total, sendo que os *autônomos* representavam 40,4% da PEA agrícola e 61,3% da PEA não agrícola, equivalendo a 53,5% da PEA total.

PEA "que não estavam trabalhando na semana de referência e não tinham emprego ou negócio no qual se encontrassem temporariamente ausentes, mas haviam tomado, nos dois últimos meses, alguma providência para conseguir trabalho. As atividades e a posição na ocupação são aquelas referentes ao último emprego ocupado." (Kelly & Ferraz, 1975: 16.)

[94] Kelly & Ferraz (1975: 126-128) incluem na categoria de subempregados as pessoas *empregadas* no setor agrícola, porém trabalhando menos de 40 horas semanais; as pessoas *empregadas* nos setores não agrícolas que, trabalhando em tempo parcial, preferem tempo integral e mais as pessoas que, trabalhando normalmente em tempo integral, por motivo econômico encontram-se em tempo parcial; os trabalhadores *autônomos* e os membros da família sem remuneração, que gostariam de trabalhar em tempo integral recebendo salário mínimo.

TABELA 10.4

BRASIL. DESEMPREGO E SUBEMPREGO NO NORDESTE E EM SÃO PAULO, NO PERÍODO 1968-1972

Categoria	1968		1972	
	Nordeste	São Paulo	Nordeste	São Paulo
1. População em Idade Ativa	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
2. Desemprego Total	**18,0**	**11,0**	**18,9**	**10,5**
2.1 Desemprego Aberto	1,4	1,2	1,7	1,7
2.2 Desemprego Oculto	16,6	9,8	17,2	8,8
3. Subemprego	**-**	**-**	**27,6**	**5,1**

Fonte dos Dados Básicos: KELLY. Maria do Socorro Barros &FERRAZ, Nara Pires, 1975: 117-118 e 130-131.

De acordo com os dados da PNAD, o sistema econômico nordestino foi capaz de apresentar, no período 1968-1972, taxas anuais de crescimento do emprego agrícola superiores às da população rural. O emprego no setor agrícola cresceu a 2,2% ao ano, ainda que sua contribuição global venha diminuindo. Os setores não agrícolas, crescendo a 3% ao ano, no mesmo período, não têm aumentado proporcionalmente sua capacidade de absorção de mão-de-obra. O desemprego agrícola, em 1972, por seu turno, tanto no Nordeste (0,3%) como em São Paulo (0,7%), foi menor do que o observado nos setores não agrícolas, que atingiram valores de, respectivamente, 3,4% e 2,6%, nas duas áreas. (Kelly & Ferraz, 1975: 125.)

Esse comportamento tem lugar em virtude de as atividades agrícolas apresentarem menores exigências, em termos de qualificação de mão-de-obra, do que as atividades industriais e terciárias. Entretanto, no período 1968-1972, o desemprego no setor agrícola nordestino cresceu a taxas bem maiores (7,7% ao ano) do que nos demais setores (-7,3%). O inverso aconteceu em São Paulo, onde o desemprego agrícola (-6,1% ao ano) foi muito menor do que o dos setores não agrícolas (7,4% ao ano). Há um aspecto importante do problema que merece ser destacado. Quando "os empregados, principalmente os que recebem só em dinheiro – assalariados puros – crescem mais do que os outros, o fenômeno do desemprego tende a aumentar." Como os assalariados

puros aumentaram sua participação no total da força de trabalho agrícola do Nordeste, contrariamente ao que se verificou em São Paulo, o desemprego agrícola na Região foi maior do que o não agrícola em São Paulo, onde os requisitos de qualificação são, logicamente, muito mais fortes. [95] (Kelly & Ferraz, 1975: 124.)

As taxas de subemprego no Nordeste, expressas pela relação entre o número de subempregados e a força de trabalho (total ou setorial), são altas. Para o sistema como um todo, a taxa de subemprego em 1972 foi de 27,6%, sendo ainda mais elevada para as mulheres (36,6%) do que para os homens (23,8%), embora o contingente da força de trabalho masculina (1.782.959 pessoas) supere o feminino (1.135.053 pessoas). O setor agrícola apresenta, por outro lado, maior taxa de subemprego (29,8%) do que os setores não agrícolas (24,3%). Em termos relativos, o subemprego nos setores secundário e terciário é também maior no que se refere às mulheres (35,3%) do que aos homens (17,4%), valendo destacar que, nesse caso, a força de trabalho feminina (593.226 pessoas) é maior em termos absolutos do que a masculina (461.790 pessoas). (Kelly & Ferraz, 1975: 130-131.)

A força de trabalho do Nordeste que, em 1972, se encontrava submetida a condições de subemprego (2.918.012 trabalhadores) e de desemprego (1.984.500 trabalhadores) é muito expressiva, correspondendo no total (4.902.512pessoas) a 46,5% da população economicamente ativa da Região (10.588.324 pessoas), conforme dados da Tabela 10.4.

Tudo leva a crer, nessas condições, que ao se deslocar, *espontaneamente,* a demanda de emprego (oferta de mão-de-obra) do campo para as cidades, com as migrações que aumentam que aumentam nessa direção, terá que haver um grande esforço governamental no sentido de reter parte da mão-de-obra no campo – em projetos de agricultura irrigada, de reforma agrária ou de colonização – ou nas

[95] SALM, Cláudio. **Evolução do mercado de trabalho: 1969/1972***.* São Paulo, CEBRAP, 1974. *In:* Kelly & Ferraz, 1975: 124.

pequenas e médias cidades, que dispuserem de razoável base econômica de sustentação. As grandes cidades, em particular as Regiões Metropolitanas, não poderão suportar, a médio e longo prazo, toda a carga que lhes é imposta pela população, que, de forma crescente, busca melhores oportunidades de emprego e de condições de vida.

Resta agora examinar, neste primeiro momento do estudo dos resultados decorrentes da ação governamental realizada no Nordeste, em parte sob o comando da SUDENE, como evoluíram de 1959 para cá as desigualdades inter-regionais de renda observadas na área, que representaram, em grande medida, uma das motivações básicas para a execução de ações de caráter extraordinário, por parte do setor público.

As desigualdades existentes no passado e bem visíveis ainda hoje podem ser melhor compreendidas examinando-se sua posição no conjunto do País e das demais regiões brasileiras, a partir de indicadores como renda, população e superfície geográfica. (Tabela 10.5.) Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação IBGE, o Nordeste, que participava com 113,2% e 31,6%, respectivamente, da área e da população totais do País, gerava, em 1959, 14,5% da Renda Interno do Brasil. O Sudeste, em contrapartida, com 10,8% da superfície territorial e 43,8% da população, era responsável, no mesmo ano, por 65% da renda. Se se levar em conta, na comparação, a Região Sul, a segunda em grau de desenvolvi mento, essas diferenças tornam-se ainda mais sensíveis em relação às áreas mais pobres do País.

TABELA 10.5

BRASIL. DESIGUALDADES INTER-REGIONAIS. SITUAÇÃO NOS ANOS DE 1959, 1970 E 1975. PORCENTAGEM DE CADA REGIÃO EM RELAÇÃO AO BRASIL

Região	Área	1959		1970		1975	
		Renda	Popu-lação	Renda	População	Renda	Popula-ção
Norte	42,2	2,0	3,6	2,1	3,7	2,0 [1]	3,9
Nordeste	18,2	14,5	31,6	11,7	30,3	9,1 [2]	29,9
Centro-Oeste	22,2	2,3	4,2	3,6	5,6	4,7 [1]	5,9
Sudeste	10,8	65,0	43,8	65,5	42,7	65,5 [2]	42,3
Sul	6,6	16,2	16,8	17,1	17,7	18,7 [1]	18,0
Brasil [3]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte dos Dados Básicos: (i) Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 31(7), jul., 1977, p. 101-102 (Tabelas 17e 18); (ii) Fundação IBGE. Censos Demográficos, 1960 e 1970; (iii) BRASIL. **Estimativa da população residente nas regiões fisiográficas, unidades da federação, microrregiões homogêneas, áreas metropolitanas e municípios, em 1° de julho de 1975.** Rio de Janeiro, 1975.

Notas:

[1] Estimativas preliminares da Fundação Getúlio Vargas.

[2] Valores estimados pelo autor.

[3] De acordo com o que consta das tabelas publicadas pela Fundação Getúlio Vargas, sobre a Renda Interna, não foram distribuídos por Unidades da Federação: (i) **em 1959:** “1) a renda dos Serviços Industriais de Utilidade Pública e a da Construção Civil, na Indústria; 2) a renda de Transportes Aéreos em Transportes e Comunicações; 3) as transações da Delegacia do Tesouro em Nova York, em Governo; 4) a Receita Imobiliária do Governo, em Aluguéis”; (ii) **em 1970:** “1) a parte da renda da Indústria Extrativa Mineral referente à extração de petróleo e a renda de Serviços Industriais de Utilidade Pública e de Construção Civil, na Indústria; 2) as transações da Delegacia do Tesouro em Nova York, em Governo; e 3) a Receita Imobiliária do Governo, em Aluguéis.”

Em 1970, conforme revela a Tabela 10.5, e situação agravou-se ainda mais, pois nessa data o Nordeste contribuía com apenas 11,7% da renda, enquanto sua participação no conjunto da população, por conta das migrações, caíra para 30,3%. A Região Sudeste manteve praticamente inalterada sua contribuição para a geração da renda (65,5%), embora tenha registrado perda da população, ao mudar sua posição, neste sentido, para 42,7%. Em ambas as datas, o Sul e o Centro-Oeste apesentaram ganhos positivos tanto em termos da renda como de população.

O quadro, em 1975, sofreria reduzidas alterações, quanto à tendência observada ao final da década dos anos de 1970. Embora não se encontrem disponíveis as estimativas de renda relativas a 1975, para o Sudeste e o Nordeste, pode-se admitir como provável uma diminuição

na contribuição apresentada a esse respeito por esta última Região, bastando para isso que o Sudeste mantivesse em 1975 sua posição de 1970, em termos de geração de renda (65,5%), o que é perfeitamente possível. Com efeito, somando-se a esses 65,5% os percentuais relativos às Regiões Norte (2%), Centro-Oeste (4,7%) e Sul (18,7%) – estimados pela Fundação Getúlio Vargas –, que, em conjunto, totalizam 90,9%, verificar-se-á que a participação do Nordeste na Renda Interna do Brasil tenderia, em 1975, para o nível de 9,1%, representando uma perda, em relação a 1959, de 5,4 pontos percentuais. A perda observada no mesmo período, no que diz respeito à evolução populacional, foi de apenas 1,7 ponto percentual. Essa posição, sem dúvida, corresponde a uma realidade que não pode deixar de preocupar os que se encontram envolvidos no processo de administração do desenvolvimento brasileiro, examinado tanto na perspectiva regional como nacional.

Efetuado este balanço global sobre o desempenho da economia do Nordeste, em função das ações governamentais postas em prática a partir dos anos de 1960, resta salientar agora, como se fez em relação ao Sul da Itália, alguns dos resultados setoriais obtidos de forma mais evidente, apresentando-se, em seguida, reflexões oportunas a propósito do papel desempenhado na Região pela SUDENE.

O Nordeste, apesar dos múltiplos problemas que ainda persistem na área, mudou muito nesses 18 anos de ação de SUDENE, sendo alguns dos resultados alcançados facilmente visíveis, particularmente os relacionados com as áreas de infraestrutura econômica e as atividades industriais.

Na área dos transportes rodoviários, as melhoras foram realmente expressivas. Até 1959, ano de criação da Superintendência, a malha viária regional era constituída de 25.600 km de estradas básicas, dos quais somente 1.800 km eram pavimentados. Em fins de 1975, as rodovias básicas alcançavam 51.600 km (aumento de 100%), enquanto as asfaltadas atingiam a marca das 17.100 km (850% de aumento).

Em matéria de energia elétrica, os resultados são também ilustrativos. Em 1959, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco-CHESF contava com 280 MW instalados para produzir 754.000 MW de energia. Em 1976, o potencial gerador passou para 1.883 MWh, permitindo a produção de cerca de 10 milhões de MWh, representando crescimentos da ordem de, respectivamente, 570% e 1.200%.

Os serviços de comunicações melhoraram e foram sensivelmente ampliados no Nordeste – como de resto no Brasil – a partir do início dos anos de 1960. Até essa época, apenas as Capitais da Região e algumas cidades de maior porte dispunham de serviços telefônicos. Presentemente, encontram-se em execução projetos de ampliação e modernização dos sistemas urbanos e interurbanos de toda a Região, os quais, quando concluídos, irão beneficiar a cerca de 600 localidades. Ao final de 1976, haviam sido terminados serviços que já beneficiam aproximadamente 260 comunidades dos diversos Estados do Nordeste.

Dentre os setores produtivos, o industrial foi o que mais progrediu depois de 1960, graças sobretudo à utilização dos recursos dos incentivos fiscais. Embora as repercussões dos novos empreendimentos não tenham sido das mais eficazes,[96] do ponto de vista social, não se pode deixar de destacar a importância efetiva e potencial do processo de desenvolvimento industrial em curso na Região. Ainda que inicialmente concentrado nas três maiores áreas urbanas do Nordeste – as atuais Regiões Metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza –, os empreendimentos industriais foram aos poucos se orientando para outras Capitais nordestinas, bem como para outros aglomerados urbanos de menor porte. Ao aumentar o poder de atração das cidades sobre as populações do interior, o setor industrial colocou ainda mais a descoberto as precárias condições de exploração das atividades agrícolas e pecuárias, destacando assim as contradições decorrentes de um processo de desenvolvimento que tem por base o apoio quase

[96] Os empreendimentos instalados na Região com recursos dos incentivos fiscais geraram cerca de 298.600 empregos diretos, no período 1950-1976, significando a criação de aproximadamente 1.493.000 novos empregos, considerando os empregos indiretos, tanto no setor agrícola como nos setores não agrícolas.

que exclusivo aos grandes empresários. A industrialização, entretanto, ainda poderá induzir, apesar de certas restrições, a execução de modificações na estrutura agrária da Região.

As dificuldades enfrentadas pelo governo federal, em 1970, por conta da seca que atingiu o Nordeste, não podem ser creditadas, como tem sido destacado,[97] apenas a uma suposta ineficiência do sistema de incentivos fiscais. A questão não é tão simples. Como se verificou anteriormente, a SUDENE não conseguiu que fosse posto em prática qualquer programa de reestruturação e fortalecimento da agricultura regional, exatamente pela falta de apoio político para a execução de ações nesse campo. Apesar disso, o problema foi sempre considerado nos diferentes *Planos de Desenvolvimento* elaborados. Não se pode esquecer que certas medidas relativas à solução dos problemas agrícolas da Região – que não cobrem necessariamente os problemas agrários – só foram explicitadas quando as ações em benefício da área voltaram ao comando do Governo Central, **v. g.,** as iniciadas com a instituição do PIN e do PROTERRA e, mais tarde, do POLONORDESTE.

"Algumas críticas repetidas com freqüência alegam que a SUDENE não resolveu, por exemplo, o problema do desemprego no Nordeste. As novas indústrias, dizem alguns, são tecnicamente requintadas, usam tecnologia moderna, pouco empregam e o custo de cada emprego é elevado. Outros proclamam que tais indústrias competem deslealmente com as do Centro-Sul, devido à pouca capacidade do mercado nordestino, com tal crítica insinuando que os incentivos não cumprem sua finalidade. Apregoam outros que a agricultura foi preterida devido à política de industrialização." [98]

Essas e outras críticas foram e continuam sendo feitas ao processo de desenvolvimento industrial do Nordeste, umas corretas e

---

[97] SIMONSEN, Mário Henrique. "A imaginação reformista". *In:* SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira.** Rio de Janeiro, José Olympio, 1974: 141-142.

[98] COSTA, Rubens Vaz da. **O primeiro passo: um testemunho sobre o Nordeste brasileiro.** Rio de Janeiro, APEC, 1973, p. 123.

outras não. Mas o que importa ressaltar, nesta perspectiva, é que a política de desenvolvimento industrial do Nordeste, embora tenha beneficiado em particular a certos grupos locais e em geral aos grupos econômicos do Centro-Sul e do exterior, possibilitou o alcance de importantes resultados econômicos. Corresponde, por isso, praticamente, à única estratégia de desenvolvimento bem-sucedida, em termos econômicos, posta em prática na Região pelo governo federal, embora o mesmo não possa ser dito em relação aos seus efeitos na área social. De fato, nunca se pretendeu atribuir à industrialização papel exclusivo em matéria de solução para o desemprego e o subemprego no Nordeste.

Para sobreviver, tendo em vista o quadro da política econômica em vigor, a indústria regional teria forçosamente que ser moderna. Sua reorientação para formas de produção mais intensivas em mão-de-obra requereria, sem dúvida, modificações no processo de industrialização do Centro-Sul – intensivo em capital –, que não se efetivariam apenas para atender às necessidades da indústria nordestina, por mais fortes que fossem os requerimentos da área, em matéria de ampliação da oferta local de empregos. Essa é uma colocação geral e realista sobre o problema, que não anula absolutamente a necessidade de privilegiar com mais incentivos os ramos industriais que podem oferecer maiores oportunidades de emprego. Na medida em que se pudesse imprimir melhor ritmo e nova orientação ao setor agrícola, seria mais fácil introduzir alterações adequadas nos coeficientes técnicos de produção dos ramos industriais que exigem menor intensidade de capital.

Adotando raciocínio otimista, pode-se esperar, a médio prazo, alguns resultados nesse sentido, na proporção em que programas como o de irrigação, o POLONORDESTE, o Projeto Sertanejo e outros comecem a apresentar seus frutos. Mas isso significaria, em contraposição, intensificar suas ações e atentar explicitamente para as exigências de maior absorção de mão-de-obra nos projetos em curso.

Essa expectativa quanto às possibilidades de ampliação da oferta de empregos, a partir da redefinição dos critérios que têm orientado a

concessão de recursos do sistema de incentivos fiscais, é vital em dois sentidos, que se complementam. Em primeiro lugar, é fundamental que se criem novas opções para a população pobre da Região, localizada tanto no meio rural como na zona urbana. Em segundo lugar, o nascente capitalismo industrial do Nordeste deve deixar de ser apenas reflexo do modo capitalista de produção praticado no Centro-Sul, reconhecidamente concentrador de renda.

A sobrevivência do capitalismo brasileiro, e não somente do que se pretende expandir no Nordeste, na medida em que o Brasil opta por modelo de desenvolvimento baseado na livre iniciativa, depende de reorientação política e econômica que venha conferir à pequena e à média empresas – industrial ou agrícola – formas de produção que possibilitem sua expansão e fortalecimento. Os países desenvolvidos que orientam seus sistemas econômicos com base no esforço da iniciativa privada, como Estados Unidos e alguns países da Europa Ocidental, **v. g.,** a Alemanha, a França e a Holanda, souberam reconhecer que sem uma classe empresarial constituída também de pequenos e médios produtores, economicamente fortes e conscientes de seu papel na evolução do sistema, não seria possível a sobrevivência do regime capitalista. É importante não desconhecer que são os empreendimentos de pequeno e médio portes que geram as ocupações requeridas pela população, que busca novas oportunidades no mercado de trabalho, e contribuem para a manutenção do equilíbrio do sistema.

No Nordeste, onde se procura promover a industrialização quase que exclusivamente a partir dos recursos do Fundo de Investimentos do Nordeste-FINOR, fundamentalmente dirigido para o apoio aos grandes empresários, os critérios para a aplicação dos recursos desse fundo carecem de definição compatível com as necessidades da Região. Na medida em que tenha curso uma redefinição nesse sentido, será necessário discriminar, no conjunto da nova orientação, esquemas específicos de apoio e fortalecimento aos pequenos e médios empresários industriais. Não é fácil continuar defendendo a adição de novos recursos para o FINOR enquanto ele estiver voltado exclusivamente

para atender aos interesses dos grandes empresários, sejam eles do Nordeste, do Centro-Sul ou estrangeiros.

Além disso, é importante considerar que os incentivos fiscais ensejaram a criação de um parque industrial na Região altamente dependente do que existe no Centro-Sul, seja ele controlado ou não por capitais externos. Embora os recursos dos incentivos tenham beneficiado a um maior número de empresas nordestinas, privilegiaram excepcionalmente, em termos de volume de incentivos concedidos, às empresas não nordestinas, que apresentam modo de produção intensivo em capital e geram, em conseqüência, menor número de empregos, particularmente quando se considera a relação recursos investidos/empresa beneficiada.

Essas implicações sociais do processo de desenvolvimento regional não têm sido bem analisadas, nem compreendidas, em toda a sua extensão e profundidade, pelos representantes das classes produtoras e políticas da Região, que lutam, muitas vezes, sem o conhecimento adequado das necessidades da população local.

As informações da Tabela 10.6 indicam que das empresas industriais beneficiadas no período 1967-1976 com recursos do sistema de incentivos fiscais, 53% pertenciam a empresários do Nordeste. Entretanto, tais empresas participaram apenas com 27% do valor total dos investimentos aprovados e com 35% do valor total dos incentivos fiscais concedidos, significando o privilégio mais do que proporcional conferido a empresários estrangeiros e do Centro-Sul do País.

TABELA 10.6

BRASIL. NORDESTE. NÚMERO DE EMPRESAS E RECURSOS MOBILIZADOS IA PREÇOS DE DEZEMBRO DE 1977) POR EMPRESAS NÃO-NORDESTINAS E NORDESTINAS ATÉ DEZEMBRO DE 1976. CORRESPONDENTES AO PERÍODO 1967-1976 (Cr$ 1.000,00)

Especificação	Total das Empresas Beneficiadas (A)	Empresas do Nordeste (B)	(B)/(A) (Em %)
Número de Empresas	374	198	52,9
Valor Total dos Investimentos	111.684.711	30.422.731	27,2
Valor Total dos Incentivos Fiscais Concedidos	42.492.239	14.930.978	35,1

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor junto ao Departamento de Indústria e Comércio-DIN da SUDENE.

Nota: Essas informações não incluem projetos de turismo, pesca, energia elétrica, telecomunicações e agroindustriais.

Os dados da tabela anterior mostram a predominância das empresas industriais não nordestinas de investimentos e de incentivos concedidos, embora a posição seja inversa no que diz respeito ao número de unidades fabris beneficiadas. Entretanto, ao analisá-los mais detidamente, com base inclusive em esclarecimentos obtidos na SUDENE, verifica-se que as 374 empresas constantes da referida tabela correspondem às que efetivamente se encontram recebendo apoio financeiro da Superintendência, o que as caracteriza, no jargão bancário, como *empresas em ser* (ou seja, em funcionamento).

Esse privilégio, mais do que evidente aos empreendimentos do Centro-Sul e do exterior, não pode, necessariamente, ser entendido como danoso ao Nordeste, em termos estritamente econômicos, uma vez que para a transformação regional foi definida uma política explícita de atração de empreendimentos localizados fora da Região e do País, compatível, portanto, com o modelo de substituição de importações. Essa constatação serve, no entanto, para fortalecer a evidência empírica relativa à dependência existente entre a economia do Nordeste e a do Centro-Sul, revelada com precisão na década dos anos de 1950. [99]

[99] Para um estudo mais detalhado do problema da dependência do setor industrial do Nordeste em relação ao Sudeste e ao Sul, veja-se: GOODMAN, David E. “Industrial

É importante agora apresentar um quadro geral da evolução dos incentivos fiscais mobilizados até hoje sob a responsabilidade da SUDENE.

Os investimentos realizados na Região com recursos dos incentivos fiscais, nos setores agrícola e industrial, no período 1963-1977, a preços de dezembro de 1977, correspondem a Cr$ 119 bilhões. [100] Em dólares de dezembro de 1977, foram investidos cerca de US$ 7,5 bilhões, o que significa soma consideravelmente alta para um programa setorial de desenvolvimento regional. Na presença de uma política que conferisse maior prioridade ao desenvolvimento social, esses recursos poderiam ter produzido melhores resultados. Mas isso não pôde ocorrer pelas razões já apresentadas. [101]

Naquele mesmo período, conforme revela a Tabela 10.7, adiante, foram aprovados 1.141 novos projetos industriais e reformulados 1.080, com a aprova**ção**, no período 1965-1977, de 607 novos projetos agropecuários e a reformulação de 42. No total, aprovaram-se 1.748 novos projetos, reformulando-se 1.122. Os investimentos totais aprovados – para os projetos novos e reformulados – foram da ordem de Cr$ 198 bilhões, no período mencionado, a preços de dezembro de 1977. Nessas condições, os investimentos realizados (Cr$ 119 bilhões) corresponderam a cerca de 60% dos valores programados a

---

development in the Brazilian Northeast; an interim assessment of the tax credit scheme of article 34/18." *In:* ROET, R. J. A. **Brazil in the sixties.** Nashville, Vanderbilt University Press, 1972: 231-272.

[100] Aos Cr$ 47,6 bilhões de incentivos liberados no mesmo período (Tabela 10.7), também a preços constantes, estimados como equivalentes a 40% dos investimentos totais realizados efetivamente, foram adicionados Cr$ 71,4 bilhões, como correspondentes aos recursos próprios dos empresários e aos financiamentos por eles obtidos junto às instituições de crédito. Para a conversão em dólar, utilizou-se a taxa de Cr$ 15,95/US$ 1 .00, vigente em dezembro de 1977.

[101] Quem estiver interessado em conhecer opinião de analistas que adotam posições bem diversas sobre os rumos que poderiam ser Impressos ao desenvolvimento brasileiro e, em particular, ao do Nordeste, ver, a propósito: OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião;** SUDENE, Nordeste; planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

esse respeito, o que não deixa de significar, em sentido amplo, razoável desempenho para o setor privado.

Os recursos dos incentivos fiscais começaram a ser liberados em ritmo mais acelerado a partir de 1967; portanto, um ano depois das primeiras modificações de peso ocorridas em relação ao sistema 34/18. Embora a velocidade das liberações fosse mais lenta até então, dada a própria adaptação dos empresários – locais ou não –, da SUDENE e do BNB ao mecanismo, poder-se-ia até mesmo supor que a maior rapidez constatada a partir de 1967 (Tabela 10.7) correspondeu a uma resposta das autoridades e dos empresários regionais às alterações impostas ao sistema de incentivos.

Tal atitude poderia assim ser entendida como sinal de que o Nordeste dispunha de capacidade para absorver produtivamente os recursos antes destinados com exclusividade à Região. Na realidade, havia autoridades do Governo Central que argumentavam que o Nordeste não dispunha dessa capacidade e nem deveria tampouco usufruir sozinho dos incentivos. Essa última colocação foi apresentada por técnicos do Minist**ério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e do** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico no *Congresso Brasileiro de Desenvolvimento Regional,* realizado em Araxá-Minas Gerais, no período de 14 a 20 de fevereiro de 1965. A equipe da SUDENE presente ao Encontro, liderada pelo então Superintendente em exercício, Fernando de Oliveira Mota, entretanto, conseguiu demonstrar aos participantes do Simpósio como era importante para a Região manter a exclusividade dos incentivos. [102] Como já se viu antes, a vitória obtida em Araxá teve duração efêmera.

---

[102] FERNANDES, Calazans. “Batalha do 34/18 decifrou a esfinge de Rubens, mas o futuro dos incentivos ainda é incógnita.” **Diário de Pernambuco.** Recife, 23.12.1966, Coluna POLÍGONO.

TABELA 10.7

BRASIL. NORDESTE. NÚMERO DE PROJETOS E INVESTIMENTOS APROVADOS COM RECURSOS DOS INCENTIVOS FISCAIS, A PREÇOS CONSTANTES DE DEZEMBRO DE 1977, NO PERÍODO 1963-1977

Projetos por Ano e por Setor	Projetos Aprovados		Investimentos Totais (Em Cr$ 1.000,00)	Investimentos Fiscais (Em Cr$ 1.000,00)	Liberações (Em Cr$ 1.000,00)
	Novos	Reformulados			
1963	**61**	**24**	**2.183.500**	**438.540**	**5.520**
Industriais	61	24	2.183.520	438.540	5.520
1964	**56**	**35**	**4.201.816**	**830.466**	**106.029**
Industriais	56	35	4.201.816	830.466	106.029
1965	**61**	**49**	**2.830.984**	**684.164**	**165.825**
Agropecuários	1	-	39.677	19.819	-
Industriais	60	49	2.791.307	664.345	161.825
1966	**87**	**113**	**5.295.778**	**2.420.163**	**568.087**
Agropecuários	12	1	241.958	139.674	11.153
Industriais	75	112	5.053.820	2.280.489	556.934
1967	**296**	**22**	**13.336.135**	**6.203.207**	**1.780.936**
Agropecuários	52	-	863.949	614.912	84.200
Industriais	244	22	12.472.186	5.588.295	1.696.736
1968	**237**	**98**	**10.113.566**	**5.664.097**	**2.883.327**
Agropecuários	88	-	1.405.153	1.000.347	215.391
Industriais	149	98	8.708.413	4.663.750	2.667.936

Projetos por Ano e por Setor	Projetos Aprovados		Investimentos Totais (Em Cr$ 1.000,00)	Investimentos Fiscais (Em Cr$ 1.000,00)	Liberações (Em Cr$ 1.000,00)
	Novos	Reformulados			
1969	**188**	**137**	**10.522.023**	**5.778.750**	**3.661.361**
Agropecuários	90	3	1.896.139	1.384.470	360.136
Industriais	98	134	8.625.884	4.394.280	3.301.225
1970	**171**	**158**	**14.040.334**	**6.418.097**	**4.409.719**
Agropecuários	95	6	2.393.299	1.765.791	538.160
Industriais	76	152	11.647.035	4.652.306	3.871.559
1971	**169**	**127**	**13.835.267**	**7.186.488**	**4.606.279**
Agropecuários	106	9	3.334.848	2.470.912	590.235
Industriais	63	118	10.500.419	4.715.576	4.016.044
1972	**106**	**72**	**10.008.023**	**5.576.515**	**3.824.511**
Agropecuários	54	2	2.604.674	1.809.692	566.306
Industriais	52	70	7.403.349	3.766.823	3.258.205
1973	**87**	**50**	**17.760.845**	**5.962.592**	**2.871.452**
Agropecuários	33	3	1.183.340	716.960	571.071
Industriais	54	47	16.577.505	5.245.632	2.300.381
1974	**61**	**56**	**33.920.747**	**7.978.461**	**4.441.548**
Agropecuários	6	2	861.493	515.866	1.378.617
Industriais	55	54	33.059.254	7.462.595	3.062.931
1975	**43**	**37**	**15.669.735**	**5.923.853**	**6.928.518**

Projetos por Ano e por Setor	Projetos Aprovados		Investimentos Totais (Em Cr$ 1.000,00)	Investimentos Fiscais (Em Cr$ 1.000,00)	Liberações (Em Cr$ 1.000,00)
	Novos	Reformulados			
Agropecuários	14	2	1.316.426	765.572	785.770
Industriais	29	35	14.353.309	5.158.281	6.142.748
1976	**59**	**91**	**29.644.736**	**8.858.681**	**5.719.141**
Agropecuários	23	6	1.590.294	973.887	1.094.527
Industriais	36	85	28.054.442	7.884.794	4.624.614
1977	**66**	**53**	**14.615.998**	**5.238.153**	**5.646.861**
Agropecuários	33	8	1.804.826	1.093.840	1.034.453
Industriais	33	45	12.811.172	4.144.313	4.612.408
Resumo					
Projetos Agropecuários[1]	*607*	*42*	*19.536.076*	*13.271.742*	*7.230.019*
Projetos Industriais[2]	*1.141*	*1.080*	*178.443.431*	*61.890.485*	*40.385.095*
Total[3]	**1.748**	**1.122**	**197.979.507**	**75.162.227**	**47.615.114**

Fonte: Ministério do Interior. Secretaria-Geral. Secretaria de Planejamento e Operações. **As desigualdades regionais no Brasil e os incentivos fiscais.** Brasília, Minter, 1976: 42. (Atualização da Tabela 19-A.)

[1] CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 32(1), jan., 1977, p. 139.

[2] Incorpora projetos de indústria, pesca, energia elétrica, telecomunicações e hotéis.

[3] Nos anos de 1960, 1961 e 1962, a SUDENE aprovou 97 projetos novos e 15 reformulações, correspondendo a investimento total da ordem de Cr$ 6,2 milhões, também a preços de dezembro de 1977. Não há informações disponíveis a respeito dos incentivos fiscais comprometidos e liberados em relação aos projetos industriais aprovados nesses três anos.

Os resultados na área social foram razoáveis, em virtude da ação mais intensa do governo federal e dos governos dos Estados, realizada no período pós-SUDENE, de forma mais coordenada. Houve esforço, neste sentido, de várias instituições, embora não se possa negar o papel catalisador exercido pela SUDENE em matéria de organização e orientação, particularmente junto às Secretarias de Saúde, de Educação e de Cultura dos Estados da Região.

Os esforços realizados a partir de 1960 permitiram a melhoria de muitos aspectos da vida social dos habitantes do Nordeste. Deve-se registrar, neste sentido, a elevação da expectativa de vida média da população, que passou de 48 anos, em 1960, para 54 anos, em 1974. No mesmo período, a taxa de mortalidade diminuiu de 19,5 por mil para 14,5 por mil nascidos vivos. O analfabetismo também diminuiu, uma vez que a taxa de alfabetização passou de 40% sobre a população de 15 anos e mais, em 1960, para 60%, em 1974. O número de alunos matriculados nas escolas de ensino primário, secundário e superior mais do que dobrou, elevando-se para seis o coeficiente relativo ao ensino universitário. Os beneficios da previdência social também tiveram sua cobertura aumentada. A população urbana atendida passou de 2 milhões em 1960 para 8,7 milhões de pessoas em 1974. [103] Os progressos na área rural, entretanto, foram menos expressivos, datando a extensão desses beneficios de esforços muito recentes.

Esses resultados são significativos, não restam dúvidas. Mas eles perdem grande parte de sua expressão na medida em que são relacionados com as necessidades efetivas da população, rural ou urbana, em suas diferentes posições na estratificação social. Embora as informações existentes a esse respeito sejam escassas, ainda assim sua consideração no processo de interferência governamental é limitada.

A capacitação de recursos humanos, particularmente os requeridos para os trabalhos de planejamento e execução de programas de

[103] Ver a respeito: i) Carvalho, 1973: 56-57; e ii) Albuquerque & Cavalcanti, 1976: 133. (Tabela 4.16.)

desenvolvimento, constitui outro campo de ação para o qual a contribuição da SUDENE foi e continua sendo das mais expressivas. Dessa esforço participaram os governos dos Estados, Universidades locais e estrangeiras e instituições internacionais como as Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos. Nos anos de 1970, juntaram-se a essa trabalho, de modo mais efetivo, a Secretaria-Geral do Ministério do Interior e o BNB, promovendo treinamento nas áreas de planejamento regional, planejamento de recursos humanos e planejamento de recursos naturais, por intermédio de cursos de média duração – cerca de seis meses – que estão sendo realizados pelo Centro de Treinamento em Desenvolvimento Econômico Regional-CETREDE, localizado em Fortaleza-Ceará. No período 1960-1977, a SUDENE promoveu e executou, direta e indiretamente, o treinamento de 10.144 técnicos de nível superior, cobrindo diferentes áreas profissionais, sendo 9.978 em nível de especialização e 166 em nível de pós-graduação. [104]

Entretanto, é na criação de uma mentalidade voltada para as possibilidades de desenvolvimento da Região que a ação da SUDENE pode ser considerada mais profícua. A introdução do planejamento na área, em suas dimensões regional, estadual e local (em nível municipal e urbano), orientado não apenas para a racionalização das ações governamentais como para a dinamização de empreendimentos privados, corresponde a resultado que deve ser creditado quase que exclusivamente à SUDENE, pois foi a esta Instituição sempre couberam as iniciativas nesse domínio. Com isso, não se pretende anular a contribuição prestada por outras entidades, mas fazer justiça a uma instituição que tem sido e continua sendo objeto de críticas em sua maioria injustas.

É normal atribuir-se à SUOENE o fraco desempenho setorial e global da economia do Nordeste, constatado em alguns anos, seja por anomalias climáticas enfrentadas pela Região, seja em decorrência

[104] Essas informações foram fornecidas ao autor pelo Superintendente-Adjunto de Planejamento da SUDENE, Firmo Fernandes de Castro, em 14.02.1978.

de crises conjunturais provocadas por fatores que fogem ao controle da Instituição. Em contrapartida, é também comum não se creditarem à SUDENE os resultados positivos alcançados pela Região em diferentes campos, que costumam ser absorvidos por organismos setoriais, aos quais têm sido transferidos vários trabalhos iniciados pela SUDENE. Ao mesmo tempo, inúmeras atividades postas em prática pela Superintendência têm passado para o domínio de instituições da esfera federal.

Esses fatos, embora compreensíveis – pois a experiência da SUDENE se situa no âmbito restrito das concepções de *políticas regionais de desenvolvimento regional* –, não são aceitos com facilidade pelos personagens objeto da ação governamental realizada em caráter extraordinário. Situação idêntica vem sendo observada na área de atuação da Cassa per il Mezzogiorno, onde é possível também constatar a tendência a se transferir para organismos setoriais trabalhos desenvolvidos inicialmente sob os auspícios diretos da entidade encarregada de planejar e coordenar o esforço de desenvolvimento regional. As angústias e as desilusões enfrentadas pelas lideranças das áreas deprimidas, ao constatarem, com o tempo, o deslocamento das decisões sobre problemas locais para o centro nacional do sistema, são assim explicáveis, embora não possam ser remediadas ou solucionadas, se o processo de intervenção continuar sendo conduzido segundo esquemas de *políticas específicas de desenvolvimento regional.* As concepções desse tipo, conforme salientado anteriormente, se esvaziam na proporção em que a Instituição responsável pelo esforço global de desenvolvimento da área cumpre o papel de eliminar a possibilidade de tal área pôr em risco o "equilíbrio" político e socioeconômico do sistema nacional, que, como se viu, era altamente instável no Nordeste, antes da criação da SUDENE.

TERCEIRA PARTE

EXPECTATIVAS QUANTO À ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO EM BASES REGIONAIS

Foram examinados até aqui os motivos que determinaram a instituição da Cassa per il Mezzogiorno e da SUDENE, assim como o papel de coordenação exercido por essas Entidades, em suas respectivas áreas de jurisdição, sobre os órgãos da chamada administração ordinária. Verificou-se que essa atuação, de inicio crescente e nacionalmente reconhecida pela sua significação para o desenvolvimento das regiões objeto de transformação, começou a mudar de ritmo e de orientação a partir de determinados momentos da intervenção extraordinária, como uma expressão do processo de centralização.

As análises realizadas neste sentido, cobrindo ainda diferentes aspectos do funcionamento das duas Instituições, permitiram colocar em destaque os elementos responsáveis pela perda gradativa de importância dessas Organizações no conjunto das decisões relacionadas com o desenvolvimento do Sul da Itália e do Nordeste brasileiro. Salientou-se, a propósito, que a causa básica desse comportamento correspondera à mudança de objetivos da administração central dos dois países quanto ao soerguimento efetivo, em termos socioeconômicos, das mencionadas Regiões.

A Cassa per il Mezzogiorno e a SUDENE perderam, por isso mesmo, as características de personagens principais para desempenharam papéis secundários no processo de desenvolvimento iniciado nas duas regiões. Embora isso tenha se dado em épocas distintas, pois os trabalhos da “Cassa” e da SUDENE começaram em momentos

distanciados um do outro de cerca de dez anos. não restam dúvidas de que os motivos para a introdução das alterações fundamentais foram similares.

Esta terceira parte do trabalho é dedicada, inicialmente, à apresentação das diferenças e semelhanças notáveis entre as duas experiências. Retoma-se o tema relativo à contribuição apresentada pela instituição dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional, particularmente no Brasil, para acelerar os efeitos do processo de esvaziamento a que foi submetida a SUDENE, referindo-se, também, suas conseqüências sobre instituições com características idênticas. São discutidas, finalmente, as perspectivas dessa Superintendência, em função do que se alinham elementos que podem conformar, no Brasil, a administração do desenvolvimento em bases regionais.

11

REFLEXÕES SOBRE AS EXPERIÊNCIAS DA CASSA PER IL MEZZOGIORNO E DA SUDENE

O estudo do que foi feito e continua se realizando no campo do desenvolvimento regional, em países como a Itália e o Brasil, permite observar, como uma das constatações fundamentais à compreensão do processo, o afastamento da administração pública central das administrações e das comunidades locais. Embora haja boas possibilidades nesse sentido, elas não chegam a se concretizar, dadas as dificuldades, particularmente políticas, que o Governo Central não tem conseguido superar.

As limitações que se verificam a este respeito decorrem, ao que tudo indica, da falta de tratamento adequado à variável política, implícita na concepção estratégica das ações definidas. A administração do desenvolvimento regional pode ganhar mais relevo e se tornar mais eficaz ao atendimento das necessidades básicas da população, na medida em que as comunidades locais, por meio de seus representantes, participem ativamente da identificação e indicação de soluções para seus problemas. A participação dos políticos, que devido à centralização das decisões governamentais tem sofrido retrocessos marcantes, constituiria, apesar disso, procedimento dos mais adequados a tal propósito.

De fato, é por intermédio dos políticos que as aspirações e as necessidades da população podem se transformar, conseqüentemente, em realidade. Aos técnicos de todas as áreas cabe a função de gerar inovações e propor medidas concretas, para cuja aprovação é indispensável a participação dos representantes do povo, expressa

pelo Poder Legislativo. A costumeira argumentação de que esses representantes nem sempre dispõem de conhecimentos que lhes capacitem a propor medidas no interesse da população constitui distorção de raciocínio que não cabe aceitar, A posição correta consiste exatamente na apresentação pelos técnicos, via Poder Executivo, de medidas inovadoras que permitam transformar em realidade projetos de lei propostos pelos legisladoras. O equilíbrio necessário entre as duas forças tem, naturalmente, que ser buscado pelo Poder Executivo, que responde, em última instância, pela regência dos sistemas político e socioeconômicos do Estado.

Essas colocações foram levadas em conta, embora de forma relativa, nos momentos iniciais de funcionamento da "Cassa" e da SUDENE, contribuindo para tanto, por um lado, a representatividade dos políticos e, por outro, a sensibilidade dos Governos Centrais das duas nações quanto ao necessário inter-relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo nas decisões de natureza econômica e social, conseqüentes ao processo de administração da época.

Sem essa compreensão, teria sido impossível criar instituições como a "Cassa" e a SUDENE, particularmente com as características extraordinárias que lhes foram conferidas. As duas Entidades, neste sentido, apresentaram semelhanças notáveis em termos de estrutura orgânica e funcional, bem como de papéis a desempenhar em suas respectivas áreas de jurisdição. Há uma diferença, entretanto, que merece destacar no que toca às decisões tomadas por órgãos colegiados de decisão superior.

O Conselho de Administração da "Cassa" (item 2.3 anterior) não dispôs da representatividade política com que foi contemplado o Conselho Deliberativo da SUDENE (item 7.3 anterior). O primeiro é constituído de membros que, embora representando as Regiões incluídas na área de atuação da "Cassa", são designados pelo Poder Executivo, por nomeação do Presidente da Conselho de Ministros. A diminuição da representatividade e a menor autonomia dos membros desse Conselho são, entretanto, relativas, na medida em que

se atenta para a conformação da sistema político-administrativo da Itália (item 1.1), que apresenta características unitárias bem visíveis. Além disso, houve durante duas décadas uma instância superior a esse Conselho, representada pelo Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno-COMIM, extinto em 1971 (item 2.5.3).

O Conselho Deliberativo da SUDENE, ao contrário, além de contar com representantes do Poder Executivo, através da participação de todos os Ministérios Civis e do Estado-Maior das Forças Armadas, foi concebido de forma a dispor de apoio político mais efetivo, expresso pela presença dos Governadores dos Estados da Região, eleitos pelo voto secreto e direto. Pôde assim, esse Conselho, catalisar durante certo período as aspirações e as necessidades regionais. Com a instituição de sistema de eleição indireta para os Governadores, o poder do Conselho Deliberativo ficou extremamente reduzido, na medida em que tais dirigentes passaram a ter que refletir posições compatíveis com a orientação emanada do Governo Central, de quem eles dependem para se eleger.

A contribuição dos parlamentares, notadamente dos Deputados Federais, em relação ao caso brasileiro, também muito reduzida, considerando a pequena influência que eles exercem sobre as decisões tomadas em matéria de política econômica. A introdução de novas formas de intervenção pública depende atualmente de decisões assumidas diretamente pelo Poder Executivo. Ainda assim, elas são definidas praticamente sem a participação da Entidade encarregada de promover o desenvolvimento da Região, como se viu no item 9.3.

O processo de elaboração dos planos de desenvolvimento para o Mezzogiorno e para o Nordeste seguiu, inicialmente, caminhos assemelhados e orientados para o atendimento efetivo das necessidades das duas Regiões. Em ambos os casos, houve a preocupação de legitimar esses documentos, na medida em que eles eram aprovados por instrumentos legais adequados. Numa fase posterior, houve uma involução nesse sentido, particularmente em relação aos planos elaborados sob a coordenação da SUDENE, que de 1972 em diante deixaram

de ser aprovados formalmente (itens 6.2 e 7.4). No tocante à “Cassa”, também foram introduzidas várias restrições, notadamente as relacionadas com a sua formulação (item 2.5), embora tenha permanecido em vigor a prática da legitimação, por lei, das ações definidas em benefício do Mezzogiorno.

As ações extraordinárias da “Cassa” desenvolveram-se, de início, no campo da infraestrutura, tanto em apoio aos programas agrícolas, pela recuperação de terras para a irrigação, como na construção de obras de serviços básicos de transportes e energia. Só um pouco mais tarde é que vieram os programas de desenvolvimento industrial, apoiados por fortes esquemas de incentivos e facilidades creditícias (item 3.1). Posteriormente, foram introduzidas novas linhas de ação setorial, beneficiando-se em particular as áreas de turismo e pesca, ao mesmo tempo em que eram concebidos esquemas específicos de apoio à pesquisa científica e tecnológica.

A orientação da SUDENE não apresentou diferenças substanciais a este respeito, pois o Nordeste – a partir de sua instituição – passou a receber forte apoio na área da infraestrutura, notadamente a de serviços básicos. Os setores produtivos foram pouco estimulados nos primeiros Planos Diretores da SUDENE, que, embora previssem ações ligadas à indústria e à agricultura, privilegiaram muito mais os programas de infraestrutura. As razões para esse comportamento foram analisadas anteriormente, em suas diferentes fases (item 8), demonstrando-se que a fragilidade de alguns dos instrumentos colocados à disposição da Entidade, especialmente os destinados à execução da ações no campo da agricultura, impediram a realização de medidas importantes definidas nos Planos Diretores.

Nos passos que se seguiram, a SUDENE, de forma talvez mais enfática do que a “Cassa”, procurou concentrar suas ações em áreas menos sensíveis, do ângulo político, o que explica, em parte, o privilégio conferido à industrialização. Além disso, continuava-se entendendo que a dinamização do setor Industrial, conforme ideias constantes do *Relatório do GTDN,* poderia contribuir para forçar a abertura de novas

possibilidades instrumenteis em relação ao desenvolvimento do setor agrícola, pela própria necessidade da se ampliar o mercado interno regional. Desafortunadamente, isso não se verificou até hoje, e as ações praticadas no sentido da fortalecer a agricultura do Nordeste, recentemente adotadas, ainda não conseguiram contemplar providências efetivas em matéria de reestruturação do sistema de posse e uso da terra.

Os instrumentos de planejamento, coordenação a execução com que o governo da ltélia dotou a “Cassa” correspondem a uma das características mais importantes da Entidade, merecendo destaque os incentivos e as facilidades creditícias concedidas ao setor industrial (item 5.2.1). É preciso notar, Inclusive, que as facilidades criadas em relação a esse setor, em termos de contribuições governamentais a fundo perdido, aumentaram substancialmente depois de 1970. Até então, as contribuições a fundo perdido foram da ordem de 10% do total dos investimentos realizados com o apoio da “Cassa” (item 5). Entretanto, a Lei n° 183/1976, que definiu novas formas de atuação no Mezzogiorno, para o período 1976-80, estabeleceu limite de até 40% pare as contribuições a fundo perdido destinadas a empresas industriais com investimentos fixos situados no intervalo de 200 milhões a 2 bilhões de liras (item 4.2.1).

A SUDENE, de acordo com sua lei institutiva, também foi apoiada fortemente por instrumentos de financiamento, planejamento e coordenação (item 9.1). Como seria de esperar, as mudanças Introduzidas na estratégia de atuação da Entidade, ainda no seu primeiro quinquênio de existência, privilegiaram consideravelmente o setor industrial, embora o sistema de incentivos fiscais não tenha assumido as dimensões das facilidades (*agevolazioni)* e contribuições a fundo perdido concedidas pela “Cassa”. As modificações mais sensíveis no quadro geral dos instrumentos colocados à disposição da SUDENE dizem respeito à autonomia da Entidade sobre a sua concessão, assim como a perda quase total dos instrumentos de coordenação (itens 7.4 e 9.2).

Depois da quebra de autonomia do sistema de incentivos fiscais, realizada pela primeira vez em 1963 – portanto numa época em que a SUDENE ainda se mantinha forte –, e particularmente após as modificações de 1966, as alterações que se seguiram tornaram-se muito mais fáceis. Até as resistências interpostas pelo capitalismo nascente no Nordeste apresentavam-se tímidas. Era como se elas não fizessem mais sentido jun to às esferas nacionais de decisão. Mas se os argumentos levantados pela Região, a respeito dos inconvenientes criados com a redução gradativa do volume de recursos aplicados no Nordeste à conta dos incentivos, não eram aceitos pelo Governo Central, a recíproca também era verdadeira: as lideranças regionais não recebiam com tranqüilidade as informações que o centro de decisão transmitia dando conta de aplicações financeiras compensatórias.

Neste sentido, é importante destacar o papel desempenhado pelas modificações introduzidas em 1970 e em 1971, com a criação do PIN e do PROTERRA, que iriam delinear com mais clareza a mudança em curso no quadro das decisões sobre a administração no domínio do desenvolvimento regional. O fato mais importante a ressaltar a esse respeito correspondeu ao deslocamento para o nível nacional do comando das decisões que se realizavam em escala regional. Entretanto, ele não se realizou, como seria de se esperar, pela absorção de tais funções por parte do Ministério do Interior – Pasta responsável pelo desenvolvimento regional –, mas pela crescente participação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral em todas as decisões relativas a esse campo.

Baseado nas experiências adquiridas com a administração dos recursos destinados ao PIN e ao PROTERRA, ainda que de forma limitada em termos de realizações e de envolvimento interinstitucional, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e seu sucessor – a Secretaria de Planejamento da Presidência da República-SEPLANJ – aumentaram cada vez mais seu poder de decisão e sua ação direta, expressos pelo controle dos recursos financeiros, na área do desenvolvimento regional. Essa participação, como se viu no item 9.3, começou a se ampliar de modo mais explícito no exercício de 1974, quando

se inaugurou a era dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional, representados inicialmente pelo POLAMAZONIA e pelo POLONORDESTE.

As dificuldades para aceitar essa situação se expressam na prática por meio da participação supletiva da Instituição criada por lei para planejar e coordenar o esforço de desenvolvimento governamental na área. Verifica-se assim que as funções básicas da SUDENE estão sendo absorvidas de modo crescente pela SEPLAN. Os problemas a esse respeito não consistem em considerar ilegítima a participação da SEPLAN na *geração, coordenação* e *acompanhamento* dos Programas Especiais, mas em desperdiçar a contribuição mais ampla que poderia ser prestada pela SUDENE, a quem deveria caber efetivamente a coordenação e o controle desses Programas.

A análise da experiência italiana no campo do desenvolvimento regional, procedida na primeira parte do trabalho, permitiu que se pusesse em destaque a direção tomada pela Cassa per il Mezzogiorno quando as prioridades nacionais em relação ao desenvolvimento do Sul da Itália começaram a declinar. O processo de esvaziamento da “Cassa”, em decorrência da centralização das decisões governamentais, manifestou-se também mais evidente com a criação dos Projetos Especiais. Mas a institucionalização dessas ações ocorreu de modo diferente nos dois países.

Em primeiro lugar, as evidências sobre o esvaziamento da “Cassa” se exteriorizaram depois de praticamente 20 anos de funcionamento da Entidade, enquanto no Brasil elas tiveram lugar ainda no intervalo dos 10 primeiros anos de vida da SUDENE. Em segundo lugar, a “Cassa” manteve autonomia e presença mais marcantes na geração e condução do processo de implementação dos Projetos Especiais, o que não ocorreu em relação à SUDENE. Essas diferenças, entretanto, não devem ser entendidas na perspectiva de se dar mais validade à experiência italiana. Elas são apresentadas com o propósito de salientar a maior rapidez com que se esvaziou o trabalho da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, instituída por motivos semelhantes

aos que determinaram, também, a criação da Entidade encarregada de promover o desenvolvimento do Mezzogiorno.

É importante salientar, ainda, por oportuno, que embora a "Cassa" tenha perdido várias de suas prerrogativas instrumentais, não se pode deixar de considerar, em contraposição ao que se verificou com relação à SUDENE, os poderes que ela ainda mantém em termos de mobilização de recursos financeiros. Destacou-se anteriormente (item 3.1) que os recursos que lhe foram destinados por lei, para a execução de obras e serviços extraordinários, no período 1976-1980, correspondiam a Cr$ 268 bilhões, a preços de 1975, o que dá uma média anual de Cr$ 53,6 bilhões. Nesses valores estão incluídos os recursos designados para a implementação dos Projetos Especiais em curso na Região, o mesmo não acontecendo com as dotações orçamentárias dos Ministérios Setoriais com atuação no Mezzogiorno.

A movimentação anual de recursos por parte da SUDENE, em programas sob sua responsabilidade direta, em 1975, por exemplo, correspondeu a cerca de 5% (aproximadamente Cr$ 3 bilhões) do total médio anual colocado à disposição da "Cassa". Em 1978, esse movimento poderá ser da ordem de 18% (Cr$ 9,5 bilhões), considerando-se as parcelas de seu orçamento próprio e as do FINOR. Acrescentando os recursos programados, em 1978, para o POLONORDESTE (Cr$ 2.853,8 milhões), o Programa de Irrigação (Cr$ 2.670,0 milhões) e o Projeto Sertanejo (Cr$ 260,0 milhões) – exclusive as parcelas para crédito rural –, a SUDENE disporia de volume global de recursos sob seu encargo da ordem de Cr$ 15,2 bilhões, ou seja, 28,3% da média anual colocada à disposição da Cassa per il Mezzogiorno. Entretanto, isso não se verifica na prática, pois como se viu (item 9.3), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste não tem responsabilidade direta sobre a execução financeira dos Programas Especiais.

As diferenças nos valores anuais despendidos pelas duas Instituições se devem, em primeiro lugar, à prioridade que o governo italiano continua, de certa forma, conferindo à solução dos problemas do Mezzogiorno. Em segundo lugar, não se pode comparar as exigências

financeiras do sistema produtivo dessa área com as do Nordeste, pois o grau de desenvolvimento alcançado pela primeira é, obviamente, mais avançado. Em terceiro lugar, a SUDENE sofreu gradativas reduções nos recursos por ela mobilizados diretamente, em virtude da transferência do comando das decisões regionais para o Governo Central, com prejuízos evidentes para a Entidade e para a Região (item 9.2).

A “Cassa” e a SUDENE foram organizadas segundo concepção muito avançada para as épocas de suas respectivas criações, embora os responsáveis pelos centros de decisão da Itália e do Brasil não tenham se apercebido das dimensões que elas poderiam alcançar no quadro da administração e dos efeitos que poderiam provocar sobre as entidades localizadas em suas áreas de jurisdição. Criadas como Instituições extraordinárias, e portanto com vigência limitada no tempo, a “Cassa” e a SUDENE já poderiam ter sido extintas. Tal falta de percepção sobre o alcance dessas Organizações contribuiu, entretanto, para que seu esvaziamento se processasse de forma mais lenta e sem permitir sua extinção formal.

A extinção dessas Entidades ainda não foi levada a cabo por outras razões, dentre as quais cabe destacar as de ordem política e psicológica. Embora elas tenham cumprido o papel que lhes fora atribuído, na perspectiva de que ele esteve circunscrito talvez mais ao afastamento das forças de esquerda das áreas de atuação da “Cassa” e da SUDENE do que à efetiva promoção do desenvolvimento das duas Regiões, os governos italiano e brasileiro não tiveram condições para decidir sobre essa extinção, ou, quando muito, não viram problemas em manter as duas Instituições funcionando.

Os resultados dos trabalhos realizados pela “Cassa” e pela SUDENE, como se vê, teriam que refletir todas as dificuldades por elas enfrentadas. Tais dificuldades devem, por isso. ser entendidas na perspectiva da direção assumida pelo processo de administração do desenvolvimento em áreas deprimidas, quando se adotam, no conjunto do sistema nacional, políticas específicas para uma determinada região. Esses obstáculos, pela própria natureza das políticas postas em

prática, foram muito mais nítidos em relação ao Nordeste do que ao Sul da Itália.

Por isso mesmo, correspondem a evidências que servem para demonstrar a inadequação dos esquemas de administração executados sob a coordenação da "Cassa" e da SUDENE, com vistas à melhoria das condições socioeconômicas das duas áreas, e contribuem para uma compreensão mais ampla da administração do desenvolvimento em bases regionais.

Nessas condições, é lícito admitir que a intervenção extraordinária em regiões deprimidas tende a diminuir de intensidade e a mudar de direção quando as áreas que se busca desenvolver começam a caminhar de forma mais autônoma, gerando, em consequência, menores problemas para os centros de decisão nacional.

É sob esse quadro de dificuldades que se tratará de alinhar, a seguir, as perspectivas da SUDENE e a orientação, que por decisão do Governo Central, poderia, em conseqüência, ser concedida ao processo de administração do desenvolvimento em bases regionais. Essas indicações terão que ser, necessariamente, sumárias. O autor está convencido de que o aprofundamento dessas questões, depois de definido o apoio político indispensável, constitui tarefa que, pelas suas dimensões, só pode ser conduzida por equipe multidisciplinar, da qual façam parte profissionais ligados ao planejamento e ao desenvolvimento regional e políticos que representem as diferentes regiões do País.

12

PERSPECTIVAS DA SUDENE

O desenvolvimento do Nordeste e, em conseqüência, as perspectivas de funcionamento produtivo da SUDENE têm sido objeto de estudos e de ação por parte de muitos agentes (governo, iniciativa privada, políticos, pesquisadores e técnicos de um moda geral). Os trabalhos desses agentes realizam-se com intensidade e direção variáveis, pois nem todos estão de acordo entre si.

Os agentes governamentais estão convictos da correção das medidas que vêm adotando em benefício do Nordeste, ainda que reconheçam que ao lado do que já foi feito há muito mais por fazer. Os outros agentes, de um modo geral, estão também convictos de que as realizações em curso são inadequadas às necessidades da Região, tanto em termos de intensidade como de direção. Em conseqüência, passam a sugerir, na medida das possibilidades, novas formas para a orientação do processo de desenvolvimento regional, baseados em grande parte na importância de fortalecer a Instituição criada para planejar e coordenar o esforço governamental e privado.

As sugestões do segundo grupo de agentes apresentam entretanto dois tipos de limitação. Por um lado, elas se caracterizam pela insistência em fortalecer a SUDENE segundo suas concepções iniciais e, por outro, carecem do suporte político necessário à sua configuração prática, contrapondo-se assim às convicções dos agentes governamentais. Apesar disso, sugestões desse tipo são úteis, não apenas pelo valor de sua intenção, mas como elementos que podem contribuir para a revisão de posições extra-regionais que conflitem com as necessidades locais.

As contribuições resultantes do esforço realizável pelo Centro de Estudos do Nordeste-CENOR, uma entidade jurídica de direito privado, com sede e foro na cidade do Recife, criada, em 25.05.1976, por intelectuais, administradores e técnicos da Região, podem, nessas condições, vir a ser úteis aos interesses da área e à busca de novas concepções para a administração do desenvolvimento em bases regionais. O CENOR foi instituído, como entidade orientada para a realização de altos estudos sobre o Nordeste, com as seguintes finalidades:

i. O estudo da realidade do Nordeste brasileiro corno elemento fundamental do processo nacional;

ii. O estudo e o debate sobre os problemas regionais para o assessoramento da ação política em defesa do Nordeste, independentemente de facções partidárias;

iii. O estudo de metodologia de formação e desenvolvimento de uma ação compatível com a realização dos objetivos nacionais permanentes; e

iv. O estímulo à formação de instituições semelhantes nos outros Estados. [105]

É possível reconhecer as incorreções contidas no processo de desenvolvimento regional em curso no Nordeste brasileiro, da mesma forma que é fácil visualizar o enfraquecimento progressivo da SUDENE, seja a partir das análises até aqui apresentadas ou de outras, que, de direito, alguém pretenda realizar. Essas análises sugerem claramente a inconveniência de se manter a SUDENE funcionando nas condições atuais, em que ela, como instituição, apesar de continuar dispondo de atribuições definidas em lei – e ainda não revogadas – não conta com instrumentos para exercê-las.

[105] Centro de Estudos do Nordeste-CENOR. **Por que o CENOR?** Recife, 1976: 39-40.

Ao atingir esse limite, seria lícito tratar-se de redefinir o seu papel, descartando-se, porém, de saída, qualquer alternativa orientada para sua configuração inicial. A evidência empírica demonstra ser impraticável, em matéria de política econômica, repetir-se com sucesso, pelo menos no médio prazo, medidas adotadas em passado recente. Neste sentido, carecem de fundamentação iniciativas relacionadas com a transformação da SUDENE, por exemplo, em *Ministério para o Desenvolvimento do Nordeste* ou em *Fundação para o Desenvolvimento do Nordeste.* [106] Raciocinar nessa perspectiva significaria admitir a inexistência de um modelo centralizado, em escala nacional, para a administração do desenvolvimento. Dessa forma, a criação de um Ministério para o Nordeste, além dos problemas que criaria em relação às outras regiões, no quadro atual, dificilmente teria autonomia superior à da SUDENE.

Como o inverso é que parece ser verdadeiro, deve-se buscar outra alternativa. Nessas condições, há que se tratar de pôr em prática concepções que se vinculem ao domínio de uma *política nacional de desenvolvimento regional,* válida para o Nordeste e para as demais regiões brasileiras. Uma orientação desse tipo teria que ser conduzida segundo critérios que:

i. Permitissem o inter-relacionamento das instituições que atuam nesse campo, em matéria de planejamento e coordenação, com um Ministério que se responsabilizasse pela coordenação das intervenções de caráter extraordinário no domínio do desenvolvimento regional. Esse Ministério poderia ser o do Interior, após a redefinição

[106] Na mesma linha, é ainda mais fora de sentido a criação de uma *Fundação para a Administração dos Incentivos Fiscais,* cuja motivação *inter alia,* tem origem na circunstância de o pessoal da Superintendência, encarregado da análise e fiscalização de projetos agrícolas e industriais, receber salários baixos em relação aos pagos pela iniciativa privada ligada aos dois setores. Esse tipo de sugestão recai na linha dos que se preocupam mais com a vitalização do instrumento – os incentivos fiscais – do que com a Instituição responsável por sua mobilização. Problemas dessa natureza devem ser resolvidos no quadro de uma solução global para a SUDENE, que não pode ser encontrada buscando-se resolver apenas os problemas circunstanciais.

de suas atribuições, ou uma nova Pasta, criada como decorrência de orientações mais eficazes sobre o assunto;

ii. Conferissem a esse Ministério autonomia de ação, não apenas em relação à atual SEPLAN como aos diferentes Ministérios Setoriais, para poder coordenar o processo de administração do desenvolvimento em bases regionais; e

iii. Possibilitassem a criação de um Conselho de Desenvolvimento Regional, [107] a exemplo cio Conselho de Desenvolvimento Econômico e do Conselho de Desenvolvimento Social, no âmbito da Presidência da República, que contasse, inclusive, com a participação das lideranças regionais mais expressivas; e

iv. Permitissem a instituição de entidades encarregadas de administrar o desenvolvimento da Região Sudeste do País.

Numa fase de transição, seria admissível, no entanto, sem a anulação das preocupações anteriores, adotar procedimentos de caráter temporário, amenizando-se assim, para os que detêm atualmente o comando do processo de desenvolvimento regional, os traumas provocados pelas mudanças. A SUDENE continuaria funcionando como hoje, sem considerar a eventualidade de certas modificações estruturais internas – para sua adaptação ao sistema nacional de planejamento –,que interessam mais à economia doméstica da Instituição. Mas receberia a responsabilidade pela gestão e efetiva administração dos Programas Especiais, implicando essa definição a transferência para

[107] A ideia de criar esse Conselho de Desenvolvimento Regional consta de estudo realizado, em 1975-1976, por Jean P1erre Bariou, consultor das Nações Unidas para assuntos de planejamento regional, junto à SUDENE. Nesses estudos, o mencionado perito, que se encontra atualmente cumprindo sua terceira missão de assessoramento técnico junto à referida Entidade – a primeira teve lugar no período 1968-1969 –, propõe outras medidas de grande significado, a respeito do sistema de planejamento governamental em curso no País, sugerindo, ao mesmo tempo, novas formas de funcionamento para a Superintendência.

a Superintendência dos recursos correspondentes aos investimentos orientados para esses Programas.

A SEPLAN e os Ministérios Setoriais não perderiam seus respectivos papéis. Ao contrário, essas Pastas teriam mais condições de exercer suas próprias funções, na medida em que a SUDENE assumisse a gestão dos Programas Especiais, caracterizados como ações extraordinárias, de planejamento e execução no campo do desenvolvimento regional. A SUDENE não teria responsabilidade, por exemplo, sobre atividades setoriais específicas, que ficariam a cargo dos Ministérios respectivos. Ao mesmo tempo, a SEPLAN continuaria exercendo seu papel de coordenação em escala nacional, em muito melhor situação, na proporção em que passasse para outra instituição tarefas factuais de acompanhamento, supervisão e controle. Admitir e argumentar que a SUDENE, conforme menções anteriores, não dispõe de condições para fazer aquilo que hoje é realizado pela SEPLAN, por intermédio dos Grupos de Coordenação e Acompanhamento dos Programas Especiais, é não aceitar a Instituição e nem entender como válido o processo de administração do desenvolvimento em escala regional.

Diante do que foi apresentado até aqui, deve-se considerar que o que interessa à SUDENE vale, também, para as demais Superintendências de Desenvolvimento Regional e para a instituição - com características similares - que viesse a ser criada para o Sudeste, desde que a matéria seja tratada sob a ótica de uma *política nacional de desenvolvimento regional.* Como se verificou anteriormente, a administração do desenvolvimento regional, segundo políticas específicas, é inconsistente com a transformação e a melhoria progressiva das áreas objeto de intervenções extraordinárias.

Na ausência de uma forte determinação política, que o Governo Central deve compartilhar com as lideranças das diferentes regiões, é pouco provável obter resultados concretos em matéria de administração do desenvolvimento em bases regionais. Não é de todo impraticável admitir que, a prazo médio, venham a ser adotadas medidas corretivas para os problemas que se acabam de examinar, mas sua

viabilidade dependerá consideravelmente, num primeiro momento, da habilidade do Ministério do Interior para enfrentar o assunto e encaminhar suas soluções.

A formulação de uma *política nacional de desenvolvimento regional* apresenta três importantes implicações para o processo de administração do desenvolvimento. Por um lado, requer a definição de funções gerais e específicas para as diferentes regiões, consideradas como elementos do conjunto nacional. Por outro, exige a elaboração e a consequente legitimação de planos de desenvolvimento, contendo as prioridades nacionais e regionais, para cada uma das regiões do País. E, por fim, só se consolida quando sua concepção e implementação se realizam sob o comando de instituição nacional estruturada para orientar e coordenar as ações no campo do desenvolvimento regional, *lato sensu.*

Essa instituição, embora deva trabalhar em articulação com o órgão encarregado do planejamento nacional, terá que dispor de atribuições muito bem definidas, para que os programas sob sua responsabilidade possam refletir adequadamente as necessidades e as aspirações das diferentes regiões do País. No Brasil, inexiste esquema de administração regional que satisfaça a tais requerimentos. O Ministério do Interior, responsável pela função e por uma série de outras, contidas ou não nos limites do desenvolvimento regional, apresenta configuração, neste sentido, não apenas sob modelo extremamente reduzido como altamente dependente, na prática, do órgão nacional de planejamento global (a SEPLAN), conforme evidências apresentadas a este respeito.

No esquema de uma ***política nacional de desenvolvimento regional*** é relativamente mais simples estabelecer os requerimentos necessários à adoção de providências que permitam, a médio prazo, contribuir para a redução das desigualdades inter-regionais de renda, do que nos esquemas de políticas setoriais. Essas questões estão estreitamente vinculadas às experiências que se tem sobre os resultados a

que efetivamente o desenvolvimento pode levar, em termos de atendimento das necessidades populacionais.

É, portanto, no contexto de decisões em matéria de política econômica e social, no qual se articule, conseqüentemente, a distribuição espacial das atividades econômicas com a distribuição espacial da população, que se irá definir uma ***política nacional de desenvolvimento regional,*** capaz de atender aos interesses e às necessidades tanto das regiões pobres como das regiões ricas do País. Esse momento do processo de administração do desenvolvimento em bases regionais corresponde a um desafio que deve ser aceito e solucionado pelo poder político.

ANEXO-ITÁLIA E BRASIL. PRINCIPAIS INDICADORES FÍSICOS E SOCIOECONÔMICOS

Indicador	Itália	Brasil
1. Área (km^2)	**301.201**	**8.511.965**
2. População (1.000.000 hab.)		
2.1 Total	55,5 [f]	107,6 [g]
2.2 Urbana	26,6 [f]	58,1 [g]
2.3 Rural	28,9 [f]	49,6 [g]
2.4 Densidade Demográfica (hab.?km^2)	184,2 [f]	11,0 [g]
3. Natalidade (Por 1.000 hab.)	**16,2** [d]	**37,7** [b]
4. Mortalidade (Por 1.000 hab.)	**9,6** [d]	**10,1** [b]
5. Média de Vida (Anos)	**...**	**59,0** [b]
5.1 Homem	68,0 [c]	...
5.2 Mulher	73,0 [c]	...
6. Saúde		
6.1 Número de hab./leitor hospitalar	94,0 [b]	264,0 [b]
6.2 Mortalidade infantil (por 1.000 nascimentos)	27,0 [d]	108,6 [b]
7. Educação		
7.1 Analfabetismo (%)	5,2 [d]	33,0 [b]
7.2 N° de escolas primárias e secundárias	51.538 [c]	192.253 [e]
7.3 N° de alunos matriculados nas escolas primárias e secundárias	9.182.336 [e]	21.413.432 [e]
7.4 N° de estudantes universitários	802.603 [e]	940.000 [g]
7.5 PNB gasto na educação (%)	4,3 [b]	3,0 [a]
8. População Economicamente Ativa-PEA		
8.1 Número de pessoas (1.000)	18.300 [d]	29.557,2 [b]
8.2 Na agricultura (%)	17,9 [d]	44,0 [b]
8.3 Na indústria (%)	43,8 [d]	18,8 [b]

Indicador	Itália	Brasil
8.4 Nos serviços (%)	38,3 [d]	37,2 [b]
9. Renda *per capita* (US$)	**2.414** [e]	**995,0** [f]
10. Cidades principais (hab.)	Roma (2.795.168); Milão (1.738.487); Nápoles (1.223.659); Turim (1.223.659); Gênova (815.708). [d]	São Paulo (6.875.800; na Área Metropolitana: 8.139.730); Rio de Janeiro (4.751.918; na Área Metropolitana: 7.080.661); Belo Horizonte (1.106.967; na Área Metropolitana: 1.791.322); Porto Alegre (869.783; na Área Metropolitana: 1.531.257); e Brasília (537.412). [b]
11. Produto Nacional Bruto (US$ bilhões)	**132,5** [e]	**103,7** [f]
12. Composição Setorial do Produto (%)		
12.1 Agricultura	11,0 [e]	15,0 [f]
12.2 Indústria	37,0 [e]	33,0 [f]
12.3 Serviços e outros (comércio e finanças)	52,0 [e]	52,0 [f]
13. Principais Produtos		
13.1 Na agricultura	Trigo, arroz, vinhedos, oliveiras, frutas e vegetais.	Café, cana-de-açúcar, milho, soja, mandioca, algodão e cacau.
13.2 Na indústria	Automóveis, refinação de petróleo, têxteis, maquinaria, produtos químicos e produtos alimentícios.	Processamento de alimentos, produtos químicos, têxteis e metalúrgicos, veículos e acessórios, equipamentos elétricos e de comunicações.

Indicador	Itália	Brasil
13.3 Na mineração	Mercúrio (principal) e outros (ferro, linhita, pirita, bauxita, carvão, mármore, cobre enxofre).	Ferro, manganês, bauxita, níquel, chumbo, ouro, tungstênio, cobre, estanho e urânio, carvão e petróleo.
14. Exportações		
14.1 Valor (US$ bilhões) – FOB	23,3 (h)	5,4 (h)
14.2 Produtos principais	Maquinária, veículos motorizados, têxteis, sapatos, frutas, vegetais e produtos químicos	Café, soja,milho, algodão, cacau e produtos industriailizados.
15. Importações		
15.1 Valor (US$ bilhões) – FOB	26,2 (h)	7,6 (h)
15.2 Produtos principais	Sementes, madeira, carvão, petróleo, óleo cru, carne, produtos siderúrgicos e cobre.	Trito, petróleo cru, maquinaria, produtos químicos e metais.
16. Transportes		
16.1 Estradas pavimentadas (km)	287.474 (d)	77.132 (f)
16.2 N° total de veículos motorizados	17.736.336 (d)	3.997.707 (d)
16.3 N° total de autos particulares	12.484.313 (d)	2.347.250 (d)
16.4 Estrdas de ferro (km)	16.014 (d)	30.456 (e)
16.5 Portos	Gênova, Augusta, Veneza, Nápoles, Cagliari, Savona, La Spezia.	Santos, Rio de Janeiro, Vitória, Paranaguá, Recife e Manaus.
17. Comunicações (Particulares e do Governo)		
17.1 Estações de rádio (unidades)	1 (d)	1.004 (e)
17.2 Número de receptores (unidades)	12.448.000 (d)	6.600.000 (e)
17.3 Estações de televisão (unidades)	1 (d)	63 (e)

Indicador	Itália	Brasil
17.4 Número de receptores (unidades)	10.951.000 [(d)]	6.600.000 [(e)]
17.5 Telefones (unidades)	11.345.497 [(c)]	2.650.000 [(e)]
17.6 Jornais (números de diários)	78 [(d)]	243 [(d)]

Fontes dos Dados Básicos:

1) ALMANAQUE ABRIL. Editora Abril. São Paulo, 1975. 668 p. il.

2) DICIONÁRIO GEOGRÁFICO 1977. ALMANAQUE MUNDIAL. Editora Três. São Paulo, 1977. 640 p. il.

3) BRASIL. Serviço de Estatística da Educação e Cultura. **Sinopses estatísticas dos ensinos primário e secundário.** Rio de Janeiro, 1970.

4) BRASIL. Fundação IBGE. **Censo demográfico: Brasil.** Rio de Janeiro, 1970. v. 1 (série nacional).

5) INTERNATIONAL Financial Statistics. Washington. Fondo Monetario Internacional, 28 (12), dez., 1975.

6) INTERNATIONAL Financial Statistics. Washington. Fondo Monetario Internacional, 29(1), jan., 1976.

7) INTERNATIONAL Financial Statistics. Washington. Fondo Monetario Internacional, 29(1), jun., 1976.

8) THE STATESMAN'S YEAR-BOOK; statistical and historical anual of the states of the world for the year 1976-1977. London, MacMillan, 1976.

9) ITALIA. Istituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano.** Op. cit.

NOTAS:

[1] a = 1969;

[2] b = 1970;

[3] c = 1971;

[4] d = 1972;

[5] e = 1973;

[6] f = 1974;

[7] g = 1975

[8] h = média do período 1970-1975.

BIBLIOGRAFIA

1. ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. "A execução do planejamento; o que se obteve em dois anos com o II PND. ***Poltítica.*** Brasília, Fundação Milton Campos, (4): 51-9, abr./jun., 1977.

2. ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **O planejamento de governo no Brasil**. Brasília, IPEA, 1975, 18 p. Mimeogr.

3. ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de & CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. **Desenvolvimento regional no Brasil**. Brasília, IPEA/IPLAN, 1976, 186 p., il.

4. ALMANAQUE Abril 1976. São Paulo, Ed. Abril, 1975, 668 p., il.

5. ALMEIDA, Rômulo. "Prefácio." *In:* PEREIRA, Jesus Soares. **Petróleo, energia, siderurgia: a luta pela emancipação.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. p. 15-25.

6. ALMEIDA, Rômulo**. Clientelismo contra desenvolvimento.** Salvador, Comissão de Planejamento Econômico da Bahia, 1958.

7. ALMEIDA, Rômulo. **Desenvolvimento nacional e problemas regionais**. Salvador, Comissão de Planejamento Econômico da Bahia, 1958.

8. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional.** Rio de Janeiro, 01.07.1961, Seção I, Suplemento ao n° 104.

9 . BRASIL. **Diário do Congresso Nacional.** Rio de Janeiro, 08.12.1961, Seção I, Suplemento ao n° 218.

10. BRASIL. Conselho do Desenvolvimento. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. **Uma polttica de desenvolvimento econômico para o Nordeste.** 2ª ed. Recife, SUDENE, 1967. 92 p.

11. BRASIL Constituição, 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil; Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n° 1, de 17 de outubro de 1969, e as alterações feitas pelas Emendas Constitucionais n°s 2, de 09 de maio de 1972; 3, de 15 de junho de 1972; 4, de 23 de abril de 1975; 5, de 28 de junho de 1975; 6, de 04 de junho de 1976; 7, de 13 de abril de 1977; e 8, de 14 de abril de 1977.** Brasília, 1977, pp. 66-68.

12. BRASIL. Leis, decretos, etc. **Leis n° 5.173/1966 (SUDAM), 5.892/1969 (SUDENE) e 5.365/1967 ISUDECO); Dec.-Lei n° 576/1969 (SUDESUL) e Lei Complementar n° 31/1977.**

13. BRASIL. **Lei n° 970, de 16 de dezembro de 1949.** Dispõe sobre as atribuições, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Economia.

14. BRASIL. **Lei n° 3.995, de 14 de dezembro de 1961.** Aprova o Plano Diretor

da SUDENE para o ano de 1961, e dá outras providências.
15. BRASIL. **Lei n° 4.216, de 06 de maio de 1963.** Estende a Região Amazônica os benefícios do Artigo 34 da Lei n° 3.995(*), de 14 de dezembro de 1961 (Plano Direror da SUDENE).
16. BRASIL. **Regulamento da Lei n°4.216, de 06 de maio de 1963.** Estende à Região Amazônica os benefícios do Artigo 34 da Lei n° 3.995, (*), de 14 de dezembro de 1961 (Plano Diretor da SUDENE).
17. BRASIL. **Lei n° 4.344, de 21 de junho de 1964.** Cria o cargo de Ministro Extraordinário e dá outras providências.
18. BRASIL. **Lei n° 4.357, de 16 de julho de 1964.** Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências.
19. BRASIL. **Lei n° 5.106, de 02 de setembro de 1966.** Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais.
20. BRASIL. ***Regulamento da Lei n° 5.106 ,de 02 de setembro de 1966.***
21. BRASIL. **Lei n°5.113, de 27 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superíntendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências.
22. BRASIL. **Lei n°5.114, de27 de outubro de 1966.** Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais em favor da Região Amazônica e dá outras providências.
23. BRASIL. **Lei n° 5.331, de 11 de outubro de 1967.** Inclui, na competência do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, atribuição do extinto Conselho Nacional de Economia.
24. BRASIL. **Lei n° 5.314, de 07 de dezembro de 1961.** Altera dispositi vos da Lei n° 5.173, de 27 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências.
25. BRASIL. **Lei n°5.457, de 20 de junho de 1968**. Altera o Parágrafo 1° do Artigo 1° e Alíneas “a”e “c” do Artigo 6° da Lei n° 5.365(*), de 1° de dezembro de 1967, que cria a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), e dá outras providências.
26. BRASIL. **Lei n° 6.036, de 01 de maio de 1914.** Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências.
27. BRASIL. **Lei n° 6.118, de 09 de outubro de 1914.** Dispõe sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento Social e dá outras providências.
28. BRASIL. **Lei Complementar n° 9, de 11 de dezembro de 1910.** Dá nova redação ao Art. 10 da Ato Complementar n° 43, de 29 de janeiro de 1969, e dá outras providências.
29. BRASIL. **Decreto-Lei n° 55, de 18 de novembro de 1966.** Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências.
30. BRASIL. **Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a

organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
31. BRASIL. **Decreto-Lei n° 221, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca, e dá outras providências.
32. BRASIL. **Decreto-Lei n° 295, de 28 de fevereiro de 1967.** Cria Comissão Liquidante da Acervo do Conselho Nacional de Economia.
33. BRASIL. **Decreto-Lei n° 301, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe so bre o Plano de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste, aprova o I Plano Diretor, extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País, cria a Superintendência de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste-SUDESUL, e dá outras providências.
34. BRASIL. **Decreto-Lei n° 719, de 31 de julho de 1969.** Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, e dá outras providências.
35. BRASIL. **Decreto-Lei n° 756, de 11 de agosto de 1969.** Dispõe sobre a valorização econômica da Amazônia, e dá outras providências.
36. BRASIL. **Decreto-Lei n° 764. de 15 de agosto de 1969.** Autoriza a constituição da sociedade por ações Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais-C.P. R. M. ,e dá outras providências.
37 . BRASIL. **Decreto-Lei n° 770, de 19 de agosto de 1969.** Autoriza a União a constituir a EMBRAER - Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A., e dá outras providências.
38. BRASIL. **Decreto-Lei n° 880, de 18 de setembro de 1969.** Dispõe sobre a instituição do Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências.
39. BRASIL. **Decreto-Lei n° 1.106. de 16 de junho de 1970.** Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências.
40. BRASIL. **Decreto-Lei n° 1.119. de 06 de julho de 1971.** Institui o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste... (PROTERRA), altera a legislação do imposto de renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências.
41. BRASIL. **Decreto-Lei n° 1.274, de 30 de maio de 1973.** Prorroga, até 1976, inclusive, a vigência do Decreto-Lei n° 1.124, de setembro de 1970, que permite deduções do imposto de renda das pessoas jurídicas para fins de alfabetização.
42. BRASIL. **Decreto n° 38.144, de 1° de fevereiro de 1956.** Cria o Conselho do Desenvolvimento, e dá outras providências.
43. BRASIL. **Decreto n° 51.152, de 05 de agosto de 1961.** Cria a Comissão Nacional de Planejamento.
44. BRASIL. **Decreto n° 53.914, de 11 de maio de 1964.** Define as atribuições do Ministério de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, extingue órgãos da Presidência da República e dá outras providências.
45. BRASIL. **Decreto n° 55.722. de 02 de fevereiro de 1965.** Cria o Conselho Consultivo do Planejamento (CONSPLAN), e dá outras providências.
46. BRASIL. **Decreto n° 57.050, de 11 de outubro de 1965.** Dá nova redação

aos diversos artigos do Regulamento da Lei n° 4.216. de 06 de maio de 1963, aprovado pelo Decreto n° 52.149, de 25 de junho de 1963.
47. BRASIL. **Decreto n° 61.110, de 28 de julho de 1967.** Dispõe sobre a inclusão em outros órgãos da administração pública federal, do pessoal do extinto Conselho Nacional de Economia.
48. BRASIL. **Decreto n° 62.743, de 21 de maio de 1968.** Retifica o Decreto n° 61.110, de 28 de julho de 1967.
49. BRASIL. **Decreto n° 64.016, de 22 de janeiro de 1969.** Altera a denominação do Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada-IPEA, e dá outras providências.
50. BRASIL. **Decreto n° 71.353.de 09 de novembro de 1972.** Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dé outras providências.
51. BRASIL. **Decreto n° 73.627, de 13 de fevereiro de 1974.** Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e dá outras providências.
52. BRASIL. **Decreto n° 74.607, de 25 de setembro de 1974.** Dispõe sobre a criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA).
53. BRASIL. **Decreto n° 74.794, de 30 de outubro de 1974.** Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE).
54. BRASIL. **Decreto n° 75.320, de 29 de janeiro de 1975.** Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLO CENTRO).
55. BRASIL. **Decreto n° 75.370, de 13de fevereiro de 1975.** Institui me· canismo de Coordenação e Acompanhamento dos Programas Especiais do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).
56. BRASIL. **Decrero n° 78.299, de 23 de agosto de 1976.** Dispõe sobre a criação do Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo).
57. BRASIL. **Ato Complementar n° 43, de 29 de janeiro de 1969.**
58. BRASIL. **Ato Complementar n°76, de 21 de outubro de 1969.**
59. BRASIL. **Sistema de planejamentro federal;** legislação básica (Brasília). Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Secretaria-Geral, 1973. 187 p.
60. BRASIL. **Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste;** legislação básica, Lei 3.692, de 15.12.59 (institui a SUDENE), D. O. de 16.12.1959, Decreto 47.890, de 09.03.1960 (Regulamento da SUDENE), D.O. de 10.03.1960. Rio de Janeiro, Presidência da República, 1960. 36 p.
61. BRASIL. Ministério do Interior. **Contribuição do Ministério do Interior para o II Plano Nacional de Desenvolvimento;** período 1975-1979 (versão preliminar). Brasília, 1974. 159 p. Mimeogr.
62. BRASIL. Ministério do Interior. Secretaria de Planejamento e Ope- rações. **As desigualdades regionais no Brasil e os incentivos fiscais.** Brasília, 1976, 44 p., il.
63. BRASIL. Presidência da República. **Metas e bases para a ação de governo.** BrasÍlia, 1970. 265 p.

64. BRASIL. Serviço de Estatística da Educação e Cultura. **Sinopses estatísticas do ensino primário e secundário.** Rio de Janeiro, 1970.
65. CAMPILLI, Pietro. Depoimento analítico. *In:* ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La "Cassa" e lo sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza, 1962, v. 1.
66. CAMPOS, Roberto de Oliveira. "A experiência brasileira de planejamento." *In:* SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira.** Rio de Janeiro, José Olympio, 1974. 258 p.
67. CARVALHO, Otamar de. **Ações no campo do desenvolvimento regional.** Brasília, Ministério do Interior, 1973. 65 p.
68. CARVALHO, Otamar de et alii. **Plano integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas no Nordeste.** Brasília, Ministério do Interior, 1973. 267 p., il.
69. CASTRO, Antônio Barros de. **7 ensaios sobre a economia brasileira.** Rio de Janeiro, Forense, 1971, 2 v.
70. CENTRO DE ESTUDOS DO NORDESTE. **Por que o CENOR?** Recife, s. d., 51 p. Mimeogr.
71. COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento.** São Paulo, Perspec- tiva, 1976. 174 p.
72. COSTA, Jorge Gustavo da. **Planejamento govemamenlal: a experiência brasileira.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971. 633 p.
73. COSTA, Rubens Vaz da. **O primeiro passo: um testemunho sobre o Nordeste.** Rio de Janeiro, APEC Editora, 1973. 408 p.
74. DALAND, Robert T. **Estratégia e estilo do planejamenro brasileiro.** Rio de Janeiro, Lidador, 1969. 218 p.
75. DICIONÁRIO GEOGRÁFICO 1977. **Almanaque Mundial.** São Paulo, Ed. Três, 1977. 640 p., il.
76. FERNANDES, Calazans. "Batalha do 34/18 decifrou a esfinge de Rubens, mas o futuro dos incentivos ainda é incógnita." **Diário de Pernambuco.** Recife, 23.12.1966, Coluna POLIGONO.
77. FUNDAÇÃO IBGE. **Censo demográfico; Brasil.** Rio de Janeiro, 1970, vol. 1 (Série Nacional).
78. FUNDAÇÃO IBGE. **Sinopse estatística do Brasil 1975.** Rio de Janeiro, 1975. 434 p.
79. FUNDAÇÃO IBGE. **Sinopse estatística do 8rasil 1977**. Rio de Janeiro. 1977. 628 p.
80. FURTADO, Celso. "Orientação da economia do Nordeste". *In:* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste. ***Anais.*** Rio de Ja neiro, Confederação Nacional da Indústria. Revista Desenvolvimento & Conjuntura, 1959. 2 v.
81. GARCIA, César. **An**álise retrospectiva da polí**tica econômica do governo federal para o Nordeste.** Recife, SUDENE/DAA/PF, 1968. Mimeogr.
82. GOODMAN, David E. "Industrial development in the Brazilian northeast, an interim assessment of the tax credit Scheme of article 34/18". *In:* ROET, Riordan, ed. **Brazil in the sixties.** Nashville, Vanderbilt University Press, 1972: 231-269. il. Mimeogr.
83. GOODMAN, David E. & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Incentivos**

à industrialização e desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro, Fundação IPEA, 1974. 400 p.
84. HADDAD, Paulo Roberto. "Prefácio." *In:* HILHORST, Jos G. M. **Planejamento regional: enfoque sobre sistemas.** Rio de Janeiro, Zahar, 1973: 13·15.
85. HIRSCHMAN, Albert O. **Política econômica na América Latina.** Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1965. 340 p., il.
86. HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. ***Incentivos fiscais e desenvolvimento regional.*** Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1975. 274 p., il.
87 HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. "Mecanismo de orientação do setor privado." **Boletim econômico SUDENE.** Recife *3* (1): 23-44, jan.lmar. 1967.
88. IANNI. Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971. 320 p.
89. ÍNDICE geral de preços; disponibilidade interna. **Conjuntura Econômica.** Rio de Janeiro, FGV, 31 (81: 211, agosto, 1977.
90. INTERNATIONAL financiai statistics. Washington, Fondo Monetario Internacional, 28 (12),dezembro, 1975.
91. INTERNATIONAL financiai statistics. Washington, Fondo Monetario Internacional, *29* (1), janeiro, 1976.
92. INTERNATIONAL financiai statistics. Washington, Fondo Monetario Internacional, *29* (1),junho, 1976.
93. ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Bilancio 1975;** XXVI esercizio - I - relazione. Roma, 1976. 119 p.
94 ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La Cassa per il Mezzogiorno.** Roma, 1972. 28 p.
95. ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La "Cassa" e lo sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza. 1962, v. I.
96. ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La ''Cassa" e lo sviluppo del Mezzogiorno; indústria, servizi e scuela.** Barí, Ed. Laterza, 1962, v. 5.
97. ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Programma quinquennale; 1965-1969.** Roma, 1968. 642 p., il.
98. ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Programma quinquennale per il Mezzogiorno e direttive di attuazione.** Roma, 1977, vi + 130 p.
99. ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Programma annuale 1977 per il progetti speciali e per le infrastrutture industriali.** Roma, 1977, vi+ 96 p.
100. ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Regolamento generale di organizzazione e funzionamento.** Roma, 1978. 32 p.
101. ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Sintesi delle agevolazioni per lo sviluppo economico del Mezzogiorno.** Roma, 1969, 226 p.
102. ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno.** Roma, 1968. 228 p.
103. ITALIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. **Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno: 1966-1969.** Roma, 1968. 524 p.
104. ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Relacione previsionale e programmatice sugli interventi pubblici nel Mezzogiorno per l'anno 1969;** (ai sensi dell' art. 6 del testo unico n. 1.523, dei 30 giugno 1967}. Roma, 1968. 56p.
105. ITALIA. Confederazione Generale dell'lndustria Italiana. Comitato

Nazionale per il Mezzogiorno. **Elementi de studio per la revisione dei mecanismi dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno.** Roma, 1975. 24 p. Mimeogr.
106. ITALIA. Fondazione Premio Napoli & Associacione per Lo Sviluppo dell'lndustria nell Mezzogiorno (SVIMEZ). **Rapporto sul Mezzogiorno 1975.** Napoles, 1976. 162 p.
107. ITALIA. lstituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno. **Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno nel quinquennio 1976-1980.** IASM *Notizie.* Roma, *9* (5}, 1976.
108. ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1969.** Roma, 1969.
109. ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1970.** Roma, 1970.
110. ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1971.** Roma, 1971.
111. ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1972.** Roma, 1972.
112. ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1973.** Roma, 1973.
113. ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1974.** Roma, 1969. 1974.
114. ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1975.** Roma, 1975.
115. ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1976.** Roma, 1976.
116. ITALIA. lstituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno. Roma, 51 (9): 9, setembre, 1976.
117. ITALIA. lstituto Geografico de Agostini. **Mezzogiorno settanta.** Novara, 1971.
118. ITALIA. Presídencia del Consejo de Ministros. **El estado italiano v su ordenamiento.** Roma, 1976. 186 p.
119. ITALIA. Presidência do Conselho dos Ministros. **Esta é a Itália.** Roma, 1973. 186 p.
120. KELL Y, Maria do Socorro & FERRAZ, Nara Pires. **Força de trabalho e emprego no Nordeste: 1968/1972.** Recife, Minter. SUDENE. DRH, 1975. 218 p. Mimeogr.
121. LAFER, Celso. **O sistema político brasileiro.** São Paulo, Perspectiva, 1975. 138 p.
122. MACCIARDI, Leopoldo. "I risultati economici della politica di sviluppo." *In:* ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La "Cassa" e lo sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza, 1962, v. 1.
123. MARRAMA, Vittorio. **Problemas e técnicas de programação econômica.** Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1963. 254 p.
124. MARTINE, George & PELIANO, José Carlos. **Migrantes nos merca dos de trabalho metropolitanos.** Fundação IPEA, 1978.
125. MATTOS, Carlos A. de. "Notas sobre o planejamento regional em escala

nacional." *In:* SCHWARTZMAN, Jacques, org. **Economia regional: textos escolhidos.** Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977: 435-462.
126. MELLOR, John W. **O planejamento do desenvolvimento agrícola.** Rio de Janeiro, O Cruzeiro, 1967. 418 p.
127. OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: critica a razão dualista.** São Paulo, CEBRAP, 1972. (Estudos CEBRAP, 2.)
128. OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião;** SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 132 p.
129. PERLOFF, Harvey S. "Características principais do planejamento regional." *In:* SCHWARTZMAN, Jacques, org. **Economia regional: textos escolhidos.** Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977: 415-434.
130. REIS, Maurício Rangei. **Apoio governamental ao desenvolvimento do Nordeste.** Brasília, Ministério do Interior, 1977. 26 p.
131. ROMO, Carlos Matus. "O espaço físico na política de desenvolvimento." *In:* SCHWARTZMAN, Jacques, org. **Economia, regional: textos escoihidos.** Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977: 395-414.
132. ROMO, Carlos Matus. **Estratégia y plan.** Santigo de Chile, Editorial Universitaria, 1972. 192 p., il.
133. SEMINÁRIO SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASIL/COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA, Brasília, outubro 17-19, 1972. **A experiência italiana de desenvolvimento regional** (R/1764/72). Brasília, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1972. 27 p. Mimeogr.
134. SIMONSEN, Mário Henrique. "A imaginação reformista." *In:* SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira.** Rio de Janeiro, José Olympio, 1974. 258 p.
135. SOUZA BRASIL SOBRINHO, Thomaz Pompeu de. **História das secas.** Fortaleza, A. Batista Fontenele, 1958, 2 v. (Edição Instituto do Ceará. Monografia, 23), v. 2 (século XX). 542 p.
136. THE STATESMAN'S year-book; statistical and historical annual the states of the world for the year 1976-1977. Londres, MacMillan, 1976.
137. SUPERINTENDÊNCIA do Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE. **Municípios do Nordeste em relação a zonas geoeconômicas do polígono das secas.** Recife, 1971. 71 p.
138. SUDENE. **Plano de desenvolvimento do Nordeste (1972-74).** Recife, 1971, 364 p. Mimeogr.
139. SUDENE. ***II plano nacional de desenvolvimento: programa de ação do governo para o Nordeste (1975-1979).*** Recife, 1975. 172 p., il.
140. SUDENE. **II plano diretor de desenvolvimento do Nordeste, 1963-1965.** 2ª ed. Recife, 1966. 100 p.
141. SUDENE. III *plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste, 1966-1968.* 2ª ed. Recife, 1966. 188 p.
142. SUDENE. *IV plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste, 1969-1973.* Recife, 1968. 360 p.
143. SUDENE. Assessoria Técnica. **A experiência do planejamento da SUDENE.** Recife, 1972.
144. SUDENE. Assessoria Técnica. Coordenação de Planejamento Regional.

Formação bruta de capital fixo do setor público do Nordeste do Brasil: 1960-1964. Recife, 1976. 37 p.
145. TRACABBA, Luciano. Depoimento analítico. *In:* Cassa per il Mezzogiorno. **La "Cassa" e lo sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza, 1962, v. 1.
146. TOSCO, E. "Economic planning in Italy, 1949 to 1961." *In:* **Economic policy in our time.** Amsterdan, North-Hollan Publishing Company, 1964, v. 3.
147. VIANA FILHO, Luís. **O governo Castelo Branco.** Rio de Janeiro, José Olympio, 1975. 604 p.

Desenvolvimento Regional, um Problema Político **vem a público em época oportuna, na medida em que contribui para a discussão da política econômica brasileira, notadamente a orientada para o desenvolvimento regional. Trata, pela primeira vez, em conjunto, dos dois mais importantes experimentos de desenvolvimento regional realizados no Ocidente: o da Cassa per il Mezzogiorno e o da SUDENE. Analisa-se aqui o processo de esvaziamento político e institucional a que foram submetidas a "Cassa" e a SUDENE, destacando-se suas causas e consequências para a economia dessas regiões. Apresenta as perspectivas de renovação da SUDENE, dependentes de decisões eminentemente políticas, incluindo também o exame do atual Sistema Brasileiro de Planejamento.**

ISBN: 978-85-7879-209-1